



3 1761 11556657 2

CAI

HW

-80R21

Government of
Canada
Publications

Retirement ages - a report to
the Minister of National Health
and Welfare from the Canada
pension plan advisory committee

CAI
AW
-80R21

RETIREMENT AGES

A REPORT TO THE
MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE
FROM THE
CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE



June 1980



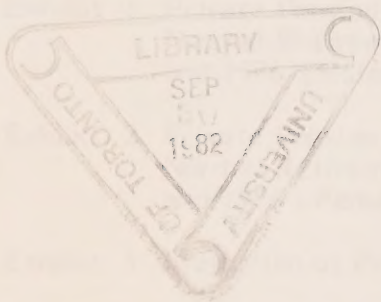
Presented to the
LIBRARY *of the*
UNIVERSITY OF TORONTO
by
Health and
Welfare Canada

INTRODUCTION

There is a growing debate both in the public and private sectors of our society concerning the issue of retirement. The Canada Pension Plan Advisory Committee's report on "Retirement Ages" is submitted as a contribution to that debate.

Perhaps I should point out that the Committee's report does not deal directly with "mandatory retirement"; in a strict sense, the issue does not relate to the Canada Pension Plan. For example, although a CPP contributor must be 65 years of age in order to be eligible for a retirement benefit, it is not mandatory that the application be made at age 65. Indeed, an individual may continue to work and contribute to the plan until the age of 70.


What the Advisory Committee's report does consider are possible alternatives for introducing more flexibility to the eligibility requirements for CPP retirement benefits. It examines these alternatives in terms of their effects on the Plan and on other benefit programmes, both public and private.



Monique Bégin

Minister

National Health and Welfare



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115566572>

TERMS OF REFERENCE

"To examine the social and economic implications of introducing a more flexible approach regarding earlier or later retirement in the Canada Pension Plan as opposed to the present schedule of retirement, with a view to recommending any changes, if deemed appropriate, while retaining full cognizance of the cost of the overall benefit structure of the plan."

FOREWORD

This Report is in six sections as follows:

Section 1 - Summary and Conclusion.

Section 2 - A brief review of the origins of the German, British, U.S. and Canadian Social Security Systems with reference to financial support in old age only.

Section 3 - A brief review of current retirement practices in Social Security Systems around the world and in private pension plans in Canada.

Section 4 - Variations that could be introduced into the Canada Pension Plan to provide more flexibility in the present schedule of retirement and cost implications as far as they could be determined.

Section 5 - Effects of these variations on C.P.P. retirement benefits and other government and private benefit programmes.

Section 6 - Social effects of these variations.

The following ten exhibits are included at the end of the Report:

Exhibit 1 Private Pension Plans in Canada
Normal Retirement Age with Membership by Sex 1970, 1974
and 1976 - Males

Exhibit 2 Private Pension Plans in Canada
Normal Retirement Age with Membership by Sex 1970, 1974
and 1976 - Females

Exhibit 3 Projection of Poverty Lines

Exhibit 4 Canada Pension Plan
Fund Implications of Lowering Retirement Age to 60 and of
Reduced Pensions to Age 60

Exhibit 5 Canada Pension Plan
Table of Reduced Pensions to Age 60

Exhibit 6 Private Pension Plan
Table of Actuarially Reduced Pensions to Age 60

Exhibit 7 Canada Pension Plan
Fund Implications of Increasing Pensions to Age 70

Exhibit 8 Canada Pension Plan
Table of Increased Pensions to Age 70

Exhibit 9 Canada Pension Plan
Illustration of "Catch Up"

Exhibit 10 Note on unemployment amongst older workers

A retirement age per se, is not defined in present Canadian Federal or Provincial legislation. However, it appears that general acceptance of 65 years as a normal retirement age has evolved from the use of this age as the eligible age for retirement benefits in Canada and abroad.

At the present time, the C.P.P. allows for payment of retirement pensions as early as age 65 or as late as age 70. A contributor may work between the ages of 65 and 70 and draw his retirement pension or continue to contribute. Thus, some flexibility in retirement ages already exists (as well as a choice as to whether pension payments will supplement earnings or vice versa).

The age of eligibility for retirement benefits was considered to be indirectly related to the practice of what is commonly referred to as "mandatory retirement". However, as the terms of reference deal with the subject of more flexibility in retirement ages under the C.P.P., the fact that the age of eligibility for retirement benefits might be used by employers to impose mandatory retirement was deemed as a different subject and as a result, is not addressed in this Report.

Before addressing the terms of reference directly, it might help to find out (1) the reason age 65 seems to have become significant as a normal retirement age and (2) the development of present attitudes to retirement. Therefore, the origins of the Social Security Systems of Germany, Britain, the U.S.A. and Canada and historical attitudes to financial support in old age are reviewed. (Germany was selected because this is the country usually credited with the introduction of the first National Social Security Scheme. Britain and the U.S.A. were selected because these countries could have had some influence on developments in Canada).

It is interesting to note that in a relatively short period of a hundred years or so, social practices and attitudes towards financial support in old age have shifted dramatically. Before urbanization took place, older people tended to be supported within the family and the less fortunate were objects of charity. With the move to the cities, institutional living and government assistance on a means-tested basis were the lot of older people needing financial support. Private pensions were developed initially, as a gratuitous reward for long service until eventually both private and government pension plans were viewed as the right of each individual worker.

Currently, retirement is regarded as a period of leisure years following withdrawal from the labour force with an ongoing income perceived as adequate to sustain a reasonable standard of living. The social value of greater flexibility in the present schedule of retirement under the Canada Pension Plan is related to the adequacy of income people could expect to receive if they selected from more options; therefore, the situation with regard to people presently receiving retirement income is also reviewed.

SECTION 1

SUMMARY

A review of the origins of the Social Security Systems of Germany, Britain and the United States with regard to old age assistance together with a review of the development of the Canada Pension Plan seems to indicate that, in the past, public pension policy has been a matter of reaction to a set of existing circumstances rather than a matter of deliberate planning for the future.

In Germany, the passage of the Old Age Insurance Law in 1889, seems to have been a device to remove some of the threat from the militant labour movement. In Britain, the then system for the relief of poverty was becoming inadequate and in the U.S., there was a feeling of insecurity following the depression of the early thirties. In Canada, ultimately the growth of private pension plans created an awareness of both the value of pensions and the possible shortcomings of leaving the provision of pensions to the private sector only.

Germany and Britain first used 70 years as the age at which old age annuities would be payable and revised this age to 65 in 1916 and 1925 respectively. The U.S. Social Security Act of 1935 used age 65 and the Canada Pension Plan used age 70 in 1966 and age 65 (without means testing) in 1975.

A review of other Social Security Systems around the world seemed to indicate that ages from 60 to 65 are most commonly selected for payment of old age benefits although there is a range in years from age 45 to age 70.

Over the last 100 years or so, old age assistance has been provided as charity, as a result of means or income testing and as a right by contribution. Currently, the majority of Social Security Systems impose a retirement test requiring total or substantial withdrawal from covered employment, if pensions are not to be withheld or reduced. In 1976, the Swedish Social Security System included a "partial pension" for the first time. This allows employees between the ages of 60 and 65 to work part-time and combine their earnings with a pension to about 85% or 90% of previous full-time earnings. In this way, employees can phase out of the work force and prepare themselves for full retirement at age 65.

In speaking to the Terms of Reference, more flexibility could be introduced into the Canada Pension Plan by any of the following means:

1. Reducing the normal retirement age to 60 years with a pension equal to 25% of the Y.M.P.E.
2. Maintaining the normal retirement age at 65 years with reduced pensions available from age 60.
3. Maintaining the normal retirement at age 65 years with reduced pensions available from age 60 and increased pensions available from age 66 to 70.
4. Eligibility for pension based on a specific number of years as a contributor either to replace a normal retirement age or as an option to the normal retirement age.

5. Eligibility for pension based on a specific number of years as a contributor in specific types of industry to replace a normal retirement age or as an option to the normal retirement age.
6. Eligibility for pension based on a specific period of unemployment (or ill-health) occurring after a specific age.

As a point of reference, the implications of no change in the present flexibility of the Canada Pension Plan with regard to the present schedule of retirement were also considered.

A review of other Social Security Systems around the world indicated that, apart from totally replacing a normal retirement age with a specific number of years as a contributor, none of these variations would be without precedent. It also leads to the inclusion of one other variation for consideration:

i.e., Maintaining the normal retirement age at 65, but including a "partial pension" similar to the one incorporated in the Swedish Social Security System.

In considering the social and economic implications of these variations, the following were reviewed:

1. Other public programmes such as:
 - a) O.A.S., G.I.S. and Provincial Minimum Retirement Income schemes
 - b) provincial programmes with regard to housing, Medicare premiums and drugs for the elderly
 - c) Unemployment Insurance
 - d) social assistance
2. disability and survivors' pension under the Canada Pension Plan
3. parallelism with the Quebec Pension Plan
4. private sector plans such as: Pension Life, Disability and Health
5. cost to the Canada Pension Plan
6. current social attitudes to retirement, as reflected in various research studies completed by various bodies, articles in the press, and presentations to various bodies appointed to study retirement and pension questions.

CONCLUSIONS

In reaching any conclusions, it was necessary to keep several things in mind. Studying the point of reference showed that the low level of present retirement income received by individuals from one or several sources combined, was a matter of serious concern to many people. Therefore, more flexibility in the direction of earlier retirement options

would not mean very much if, the income that would become available to those contributors wanting to elect these options was not going to be sufficient in total to provide them with an adequate standard of living.

For this reason, an attempt was made to determine the amount of combined income an individual might expect to receive from the Canada Pension Plan and a private pension plan in 1985, if he elected an early retirement option. In order to give these figures some meaning, it was decided to test them against a projection of the poverty line. Although it was recognized that the assumptions made as to the sample individual could be questioned (as is the present method of determining the poverty line itself), it was considered that the exercise is one which should be developed further.

Consideration was then given to whether similar flexibility would have to be introduced into the O.A.S., if the Canada Pension Plan were to provide reduced pensions from ages 60 to 64 years. It seemed, at that point, that to think of the G.I.S. and Provincial Minimum Retirement Income schemes in terms of corresponding reductions would be somewhat nonsensical. Although the cost to the C.P.P. of introducing this option was not that significant, the cost implications with regards to O.A.S. were uncertain. Also, while it was possible to make some salary and years of contribution assumptions, etc., to determine the amount of actuarially reduced pension that would be available from a private sector plan, it was not possible to estimate the cost implications to the private sector, if a significant number of employees were to elect retirement between the ages of 60 and 65.

Currently in society, there is interest in reducing the normal retirement age to 60. However, given the estimated cost implication to the C.P.P. alone, this is not a feasible variation at the present time. Currently in society there is also some interest in extending the normal retirement age to 70. Although the concept that the individual should be able to choose to work beyond age 65 is supportable, this should not be seen as an endorsement of a normal retirement age of 70 or be perceived as encouraging deferred retirement by suggesting increased pension accumulation if individuals remained in the work force beyond age 65.

With regard to the other variations such as a specific number of contributions or a specific number of contributions in a specific industry, as an option to a normal retirement age as other countries seem to have found them viable options within a general framework, they might be worthy of further study. A specific number of contributions in lieu of a normal retirement age altogether was not pursued, but this could also be a subject of further study. However, they are not considered as priorities for the C.P.P. at the present time.

The variation which provided earlier C.P.P. retirement benefits in the event of chronic unemployment and/or chronic ill-health is worthy of further study and in particular so is the "Partial Pension" variation. This latter variation could be of particular sociological value in cushioning workers against the impact of sudden retirement.

In considering all the variations, it was necessary to keep women contributors to the C.P.P. in mind. As women's pension benefits are very often based on lower earnings than those of their male counterparts and fewer years of contribution or participation, there was some apprehension as to the effect of a reduced pension option under the C.P.P. There was also concern about the "Specific Number of Contributions" option because of the movement in and out of the labour force by some female contributors. There was also a question as to whether the increased pension option would be to women's advantage, in

as much as they might have to choose to remain in the labour force longer for no other reason than to improve their retirement income. (This argument could also be applicable to the lower paid males in the labour force.)

Recognition was given to the fact that more flexibility in the C.P.P. Schedule of Retirement would create a problem in terms of parallelism with the Quebec Pension Plan. However, this seemed to be the issue on which it was not possible to make any further comment at this time.

The conclusions detailed above are briefly stated as follows:

- In view of the present low-income levels of a substantial number of retirees (as discussed in Section 3), any additional resources made available by the Government should be to improve the incomes of those presently retired.
- Bearing in mind the above, greater flexibility in the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits would be desirable and, in particular, attention should be given to:
 - making benefits available to contributors who are unemployed for a specific period after a certain age (for example, 60 years);
 - making benefits available to contributors who are unemployed because of ill health and would not otherwise qualify for retirement benefits prior to age 65;
 - making "partial pensions" available to contributors who wish to move from full-time to part-time work in their later years (as discussed on Pages 3 and 14).

There are several aspects with regard to the implementation of these proposals on which the committee is not in a position to comment: the cost, the decisions the Government might make with regard to related programs and the impact of any changes in Government programs on benefit programs in the private sector.

There is public concern at present with retirement ages, all aspects of pensions in general and the demographic changes which could occur over the next 30 to 50 years. Such concern is evidenced by the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, the Special Senate Committee on Retirement Age Policies, the Federal Task Force Report on the adequacy of pensions in Canada and the studies undertaken by the Economic Council of Canada and the Conference Board of Canada.

The time is appropriate for an intensive study of the retirement schedule and other provisions of the C.P.P. with reference to the recommendations of these bodies, by a body with more time and resources than those of the Advisory Committee. In this way, there should be better planning for the future and the possibility of what seemed to the Committee as ad hoc responses to pressure groups in the past, could be significantly reduced. Included in this study, should be attempts to relate anticipated retirement incomes to a projection of the poverty line, as well as an examination of the method of determining the poverty line itself.

SECTION 2

Origins of the German, British and U.S. Social Security Systems

Germany: Germany is the country usually credited with the introduction of the first National Social Security System and the last of Bismarck's Insurance Laws, the Old Age Insurance Law, was passed in 1889. This legislation provided for contributory old Age annuities claimable at the beginning of a worker's 71st year and annuities on account of permanent disability after a worker had been insured for 5 years.⁽¹⁾

Apparently, the old age annuity was originally envisaged as a supplement to earnings not as a retirement allowance. When a worker became incapable of working, he asked to have his old age pension changed to an invalidity pension (which was higher).

"His (Bismarck's) hope was that by giving the workers a share of the government's money in time of need and giving it to them as a matter of right, he could change the aims of the labour movement directed towards the overthrow of that government even though that share was a small one. The law was conceived from the point of view of conservative, enlightened, benevolence rather than from the point of view of the workers".⁽²⁾

In 1922, an amendment to the Law made the old age annuity the same as the invalidity pension at retirement age regardless of whether the person was an invalid.⁽²⁾ The age at which the old age annuity was payable was reduced to 65 in 1916.⁽²⁾

Britain: A study conducted in Britain in the early 1890's, showed a rapid incline of pauperism from the age of 65. "Under the Poor Law, it (pauperism) is treated undesirably: Indoor relief lacks humanity and outdoor encourages improvidence. We are, therefore, justified in seeking some better plan.

Pensions at age 65 are suggested, to be acquired voluntarily with state aid. But to be effectual, the system must be universal.....it must be compulsory.....its cost, however, collected in taxation".⁽³⁾

Under the British Old Age Pensions Act of 1908, Gratuitous Pensions were payable at age 70 subject to citizenship, residence and income test requirements.⁽⁴⁾

Age 70 seems to have been selected because it was thought that this was all the country could afford in the way of pensions at that time.

In 1925, the Widows, Orphans and Old Age Contributions Pensions Act made contributory pensions available at age 65. At age 70, an individual receiving a contributory pension was eligible for the non-contributory pension without the income test, nationality and residence requirements.

-
1. Bismarck and State Socialism - W.H. Dawson
 2. Social Security in America (1937)
 3. The Endowment of Old Age - Charles Booth
 4. How Old Age Pensions Began To Be - F. Herbert Stead

U.S.A.: In the U.S., people believed that, if they were hard-working and thrifty, they would not be destitute. Also, they believed that children should provide in times of need rather than the State. Early in the 1900's, a series of State commissions investigated the situation of aged persons as there was a growing realization that certain groups of people were not necessarily capable of self-support, i.e., the aged, widows, orphans and the severely disabled.

The first old age assistance plan was legislated by Alaska in 1915 and about 30 other plans developed between then and 1935. About half the plans had a minimum age of 65 and the other half a minimum age of 70. Most plans had residence and citizenship requirements. Persons with financially able relatives were ineligible and liens on assets were frequently imposed so as to provide repayment for any assistance provided.

The Great Depression of the early thirties meant loss of jobs and savings for many and a great number of States had difficulty in financing general relief and the type of assistance described above. Subsequent public demand led to the Social Security Act of 1935. Amongst other things, this Act provided for monthly benefits to retired workers aged 65 and over. Age 65 seems to have been a compromise inasmuch as age 70 "seemed too far advanced and unlikely of achievement"⁽⁵⁾ and age 60 "was too low an age both in view of general employment practices and costs".⁽⁵⁾ Tests of retirement income were implicit in the Act because if an individual received covered wages from regular employment, monthly old age benefits would not be paid. Amendments to the Act in 1939, determined an earnings level of \$14.99 monthly. Earnings of less than this amount did not affect a person's benefit, but earnings in excess of this amount meant the monthly benefit was forfeited. Contributions to Social Security were in the form of an employee, employer tax.

Origins of the Canadian Social Security System Attitudes Toward Old Age Financial Support

In Canada, attitudes toward financial support in old age have been undergoing gradual change in the past century, primarily reflecting the increased urbanization and industrialization that has taken place. As well, increased life expectancy, a changed view of work involvement and family responsibility, have had an impact on what individuals seek in their later years.

The prevailing opinion for many years was that individuals themselves should plan for their old age; that public old age assistance would discourage hard work and savings. Overall, there was a strong emphasis on individualism.

Initially, plans were introduced in private industry providing income in the year following termination of active employment and were regarded as gratuities from a grateful employer in recognition of long service. The payments were usually discretionary, and the employer was under no legal obligation to provide benefits. Through the years, efforts were made by various labour and religious groups to influence the employer to provide pensions on moral grounds.

5. Social Security - Robert J. Myers

After World War II, a tight labour market and demands from organized labour meant that the provision of pensions gained greater prominence. Pension benefits became viewed as a right, with contractual obligations binding on the employer. A variant of this "contract" theory was that the benefits promised under a private pension plan represented "deferred wages". This "deferred wages" concept, because of current inflationary trends, would now appear to require some protection of purchasing power as well.

There is presently opposition to the "deferred wages" concept and this objection is similar to the one raised against gratuitous pensions at least to the extent that long service with one employer is a major factor. However, many plans continue to be negotiated as if the pensions represent "deferred wages", and the employees' rights in the contract are clearly defined.

With the gradual acceptance that pensions could be a legally enforceable right, when eligibility requirements had been met in full, there has been a growing awareness that pension plans have a crucial significance in the lives of many and, as such, require provisions that can be realistically met.

Concurrent with the development of private pension plans, pressure was placed on government to provide incomes to older aged persons. These pressures were brought on because private plans led to recognition of the value of pensions in general and, as this recognition grew, it seemed that private plans in themselves were not necessarily fully adequate.

While these changes in attitude were developing, the participation of women in the work force was also increasing. (From about 16% in 1901 to 26.7% in 1961 to 30% in 1966 and to 47.8% in 1978). As this factor was overlooked for some time, women's salaries and pension benefits did not keep pace with those of their male counterparts. In recent years, there has also been growing demand from women in the home for recognition of their rights to a pension in their later years.

Growth of Pension Plans

Early attempts at private pension plans took the form of an annuity with life insurance companies. The first company to introduce this concept in Canada, was The Canada Life Assurance Company in 1847. In the late 1800's, the Grand Trunk Railway and some chartered banks introduced contributory pension plans.

The federal government attempted to encourage savings for old age with its passage of the Government Annuities Act of 1908. The Act authorized the sale of annuities by the government and the rationale was that:

"it is in the public interest that habits of thrift be promoted and that the people of Canada be encouraged and aided thereto so that provision be made for old age....."(6)

6. Financial Systems of Canada: Its Growth and Development -
E.P. Neufeld 1972

The Act left the choice at what age the annuity would be payable, to the individual purchaser (at that time about 5% of the population was aged 65 and over)⁽⁷⁾ and it would appear that age 65 was a popular choice by males and age 60 by females.⁽⁸⁾

In 1919, the 1917 Income War Tax Act was amended to enable an employee to deduct contributions to an employer sponsored pension plan from his taxable income. An amendment to the Income War Tax Act in 1938, allowed the employer to deduct his lump sum contributions. This favourable tax treatment, together with increased material assets after World War II, encouraged the growth of pension plans. It was not until the 1950's, however, that there was any appreciable savings for old age⁽⁹⁾ and organized labour in the automobile industry made pensions one of its contract demands.⁽⁷⁾

In 1961, the Federal Life Insurance Act was amended permitting several types of pension arrangements. This fostered a growth in mutual funds, trustee pension plans and group annuities. Between 1950 and 1968, total pension plans grew over an annual rate of 14%; trustee plans by 14% annually; private annuities by 16% and federal government annuities by 6%.⁽⁹⁾ During these years, there was pressure by life companies to reduce government involvement in the sale of annuities, which had effect. The number of government contracts decreased steadily after 1948.

Universal Plans

The federal government's initial involvement in pension plans was for retiring soldiers of British regiments. Through the early 1900's, pressure from private members, the Trade and Labour Congress and the National Trades and Labour Congress focussed on the question of old age pensions and an attempt to bring the subject of old age pensions before the House of Commons was made as early as 1906.

There were developments in the provinces as well. In 1908, Nova Scotia, responding to pressure from the Provincial Workmen's Association, enacted a statute to provide for the creation of a Board to work out details of a pension plan. Because of opposition, the legislation was not proclaimed and it was dropped from the statutes in 1923.

In other provinces, a number of political party factions developed, responding to the needs of selected groups such as farm and labour interest. Among these, the Canadian Labour Party put forth candidates advocating public pensions. In the years around World War I, this movement was acknowledged by the federal government, although it was not until 1919 that specific attention was directed to public pensions. By the 1920's, Ontario, Nova Scotia and British Columbia had passed old age pension schemes (non-contributory - means test). Other provincial governments were reluctant to assume the additional costs involved, and perceived pensions as a federal responsibility. Nonetheless, provincial social security programs relating to workmen's compensation and mothers' allowances were established. In 1925, British Columbia adopted a resolution advocating cooperation with the federal government in formulating a plan.⁽¹⁰⁾

7. Old Age Pensions and Policy-Making in Canada - Kenneth Bryden

8. U.I.C. Annuities Branch

9. Financial Systems of Canada: Its Growth and Development - E.P. Neufeld 1972

10. Old Age Pensions and Policy-Making in Canada - Bryden, K.

From the 1920's on, the provision of pensions frequently became a political issue in provincial and federal politics. Under the British North America Act, the provinces were responsible for pensions. The underlying attitude at the local level was one of providing charity and a belief that only few were incapable of providing for themselves. This tended to be the sentiment voiced in the opposition party at this time. However, in response to pressure at a provincial level and from Labour Party members, the federal government moved towards universal pensions.

In 1927, the Old Age Pensions Act was passed, marking the first significant federal intervention in the social welfare field and acknowledging the provision of pensions as public policy. (In 1921, the labour force participation by workers aged 65 and over was 32.5%.) This Act selected age 70 for means-tested pensions. (This age of 70 did not change until 1951, when means-tested pensions under the Old Age Assistance Act were made available to persons between the ages of 65 to 69). However, in 1927 neither federal nor provincial governments had experience in welfare administration, and consequently, there were many discrepancies between provinces in the Act's application and the coverage provided.

There appeared some uncertainty as to which federal department should be responsible for pension administration, with jurisdiction going from the Department of Labour to the Department of Finance and finally to the Department of National Health and Welfare. While the federal government shared the costs with the provinces, the plan was administered by the provinces.

There were three problem areas. It was nearly a decade before all provinces accepted the plan. As well, there was the issue of federal and provincial responsibility related to costs, with the acceptance of governmental responsibility meeting varying resistance.

Through the 1930's however, the majority of the provinces did initiate legislation in response to pressure from municipalities and from pension associations. An additional problem was the rising living costs immediately before and after World War II, which led to pressures for increased pensions at a provincial level. Some provinces did implement supplements leading to a lack of consistency in pensions across the country.

By the late 1940's, there was considerable pressure from trade unions, churches and pensioner groups for changes in pension availability. This was intensified through the normal democratic process by the growing strength of a political party with a labour and farm stronghold. By this time, all political parties favoured a withdrawal of the means test and a move by the federal government to provide a basic income in old age. Various amendments were passed to minimize restrictions of the plan, and other social security programmes related to family allowance and unemployment insurance were established. However, any change in federal responsibility for pensions required a constitutional amendment.

Finally, in 1951, the Old Age Security Act was passed providing a non-contributory pension at age seventy subject only to residence requirements and, as mentioned previously, the Old Age Assistance Act provided for means-tested pensions for persons between the ages of 65 and 69 (this legislation was based on the principles of the 1927 Act and was eventually phased out as the qualifying age was reduced under the Old Age Security Act).

(It is interesting to note in passing that Newfoundland reduced its pensionable age from 75 to 70 on joining Confederation and the Ontario Pensions Benefit Act of 1963 called,

amongst other requirements, for a pensionable age of 70). An amendment in 1966 provided for a guaranteed income supplement to pensioners with little or no additional income to the O.A.S. By 1970, benefits were available to everyone aged sixty-five or over and the plan had a built-in cost of living adjustment. It was administered by the federal government and financed through corporation and personal income taxes.

The idea of a contributory plan relating benefits to earnings began to receive consideration in the 1950's and early 1960's as a means of supplementing this universal pension and ensuring a degree of portability in contributory pensions. Pressure on provincial and federal governments from industry and from labour and an amendment to the British North America Act in 1964 led to the passage in 1965 of the Canada/Quebec Pension Plan which went into effect in 1966. (By 1961, the percentage of workers aged 65 and over participating in the labour force had reduced to 18%). This legislation selected a pensionable age of 70 with means-tested pensions available from age 65 to 69.

The Plan was wage-related and encompassed retirement, dependents and disability pensions of the social insurance genre superimposed on the flat rate of the Old Age Security Program. Eligibility was lowered in successive steps from seventy to sixty-five during the period from 1965 to 1970. As of January 1, 1975, the means tests were removed and contributors were given the following choices: Payment of pensions from age 65 regardless of whether they continue to work or participation in the Plan until age 70.

The Canada/Quebec Pension Plan covers employees and self-employed persons and involves compulsory contributions from employers, employees and self-employed persons. The funds thus created under the C.P.P. are available as loans to the provinces according to the number of contributors therein. The universal pension and guaranteed income supplement continues to be financed out of the old age security fund, with increases made in the old age security tax to cover additional demands.

In a relatively short period of time, pension funds in Canada have become major sources of the nation's savings. It is evident that any proposed changes in the structure of the C.P.P. would have an impact on the overall economy of the country and, in particular, the long-term financing of the provinces.

History suggests that governmental changes in pension policy have followed pressure from within its own ranks; from provincial governments; from organized interest groups such as labour and industry. The development of both the British and Canadian Social Security Systems particularly would indicate that public interest has always been in a lower pensionable age than the plans deemed appropriate when introduced. It is also interesting to note that arguments have been made in the past for variable retirement ages depending on the nature of work engaged in by the individual, for age 60 as a pensionable age because of a general decline in earnings power from that age onwards and also to create work opportunities for younger individuals.

Recently, considerable concern has been expressed that any additional expansion of Canada Pension Plan benefits would be a serious threat to rising taxes and would place future generations with insurmountable costs.⁽¹¹⁾

It seems, therefore, that any Policy changes which are considered require intensive study as to the overall impact on the nation and its people.

11. Pensions and Survival - Calvert, L.

SECTION 3

Foreign Social Security Systems

It appears from a study by the U.S. Department of Health, Education and Welfare - Social Security Programs Throughout The World 1977 - that by 1977, 114 countries of the world provided some form of old age, invalidity and survivor benefit programmes on one or more of the following bases: universal and employment related as a matter of right and means tested as determined by administration.

A trend towards lower retirement ages for entitlement to old age benefits has continued over the last years and growing social pressures for earlier retirement and the rise in unemployment in the mid-70's has led to the introduction of greater flexibility in retirement choices.

In most countries, old age benefits become payable between the ages of 60 and 65, although in Israel, the statutory age for full benefits is as high as 70. In Swaziland and Uganda the retirement age is as low as 45. In some countries, length of service benefits are payable at any age after 30 to 40 years of employment.

Over half of the social security programmes have the same pensionable age for women as for men. The others allow women to draw full pension at an earlier age than men, usually five years. The trend, however, is to the same age for women and men.

Many programmes allow for optional early retirement and pensions are available up to five years earlier than the normal retirement age on an actuarially reduced basis.

Some countries provide a full pension before normal retirement age if the person worked in a particularly arduous, unhealthy or hazardous occupation (France and Turkey) or if involuntary employment occurs for a specified period prior to normal retirement age (Portugal).

The majority of systems impose a retirement test. That is, they require total or substantial withdrawal from covered employment and pensions may be withheld or reduced depending on earnings, if employment is continued. However, in Eastern Europe and the Soviet Union persons who continue to work can receive their full pension (presumably because of manpower shortages).

A brief review of up-to-date practices in Germany (Federal Republic), Britain and the U.S. indicate the following:

Germany: Old age pensions are payable at age 63 with 35 years of insurance; or at age 65 with 15 years of insurance; or at age 60 with 15 years of insurance and one year of unemployment in the last 18 months. If pensions are taken prior to age 65, there is some limitation on continued earnings.

Britain: Retirement pensions are payable at age 65 for males and at age 60 for females and can be supplemented by earnings up to a limited amount. This limited amount is reviewed annually so that it can be increased relative to the movement of earnings in general.

U.S.: Retirement pensions are payable at age 65 with a reduced benefit available from age 62. There are earnings limitations for individuals under age 72 but over the next few years the earnings limit will increase and by 1982, the age limit will have reduced to 70.

A somewhat random review of other countries showed variations such as the following:

Czechoslovakia: Old age pensions are payable at different ages from 55 to 60 depending on the class of work the individual engaged in and, in the case of females, from age 53 depending on the number of children they have brought up. Proportional pensions are also available for shorter work periods than the normal and pensions are increased if claiming for them is deferred because of continuing employment.

Sweden: Full pensions are available at age 65 and between ages 60 and 65, if the individual is unable to cope with his job or if he is unemployed with no job prospects. Reduced pensions are payable between ages 60 and 65 and increased pensions are payable if claiming is deferred between ages 65 and 70. In 1976 "partial pensions" also became available between ages 60 and 65 if the individual wants to work part time and combine his earnings with a pension (to about 85% or 90% of previous full-time earnings) thus enabling the employee to phase out of the work force and prepare himself for full retirement.

Italy: Old age pensions are payable at age 60 for males and at age 55 for females after 15 years of contribution. Pensions are also payable at any age after 35 years of contribution. Earnings can reduce the pension and, in the case of the length of service pension, full retirement is necessary.

Belgium: Pensions are payable at age 65 for men and at age 60 for women with reduced pensions available up to five years earlier. A male can receive a full pension one year earlier if five of his last 15 years or any 12 years of his employment were in an unhealthy occupation.

In summary, although some practices might not be relevant to Canada inasmuch as they might be a response to particular national circumstances, for example, retirement ages of 45 might reflect shorter life spans and full pensions together with full earnings might reflect manpower shortages, it would still seem that, if the Canada Pension Plan were to extend its present flexibility in retirement ages, it would be unlikely to set any precedent as far as other Social Security systems are concerned.

Private Pension Plans in Canada

As of 1976, 72.6% of all private pension plan members in Canada were covered by plans with a normal retirement age of 65. This number has grown from 61.1% in 1970, due to the decline in the percentage of employees covered by plans providing different retirement ages for men and women. In the past, it was not uncommon to have a normal retirement age of 65 for men and 60 for women in a single plan.

The category "Other" on Exhibits 1 and 2 refers to situations where the normal retirement age is not defined in terms of age alone but rather in terms of age plus years of service or, in the case of the Armed Forces plan, rank.

As can be seen from Exhibits 1 and 2, when these figures are broken down by sex and into private and public sectors (public in this context refers to the government as employer), the following results are obtained. The percentage of male private sector pension plan

participants with a normal retirement age of 65 increased from 91.5% to 93.6% between 1970 and 1976 while the comparable figures for females are 65.7% and 82.2%. Meanwhile the percentage of female private sector plan members with a retirement age of 60 declined from 18.4% to 6.3% while for men the comparable figures are 0.8% in 1970 and 1.6% in 1976. In the public sector, the situation was somewhat different.

In 1970, only 54.9% of male plan members had a normal retirement age of 65 and 24.3% had a normal retirement age of 60. By 1976, the percentage with a normal retirement age of 65 had grown to 61.1% and the percentage with a normal retirement age of 60 had decreased to 22.3%. For women in the public sector, a similar trend existed. The percentage with a normal retirement age of 65 increased from 45.5% to 56.4% and those with a normal retirement age of 60 declined from 35.8% to 26.8%.

Although 65 is clearly and increasingly entrenched as the normal age of retirement, 97% of all plans covering 95% of all plan members provided for early retirement on a reduced pension. These figures were identical in 1974 and 1976. In 1976, 40% of the plan members covered by a plan with a reduced early retirement provision were in a position to exercise the right to early retirement without their employer's consent; 45% required the employer's consent; and, another 5% belonged to plans under which the employer could exercise the right to retire without the employee's consent.

In addition to plans which provide for reduced early retirement, a growing number of pension plan members are covered by a plan in which the normal retirement age is supplemented by a special retirement provision. Typically, the special retirement provision allows an unreduced pension to be paid to an employee who has accumulated a certain number of years of service, or who has accumulated a specific total of age plus years of service. Plans of this type are increasingly common where large groups are covered by a single plan. Thus only 4% of pension plans included a special retirement provision in 1976, but these plans covered 40% of plan members, up from 30% in 1970. In the public sector in 1976, 12% of the plans "covering well over half of the members" included a special retirement provision. For the private sector, the figures were: 3% of the plans and 28% of the members.

SECTION 4

It was considered initially that more flexibility could be introduced into the C.P.P. by any of the following means:

1. Reducing the normal retirement age to 60 years with a pension equal to 25% of the Y.M.P.E.
2. Maintaining the normal retirement age at 65 years with reduced pensions available from age 60.
3. Maintaining the normal retirement age at 65 years with reduced pensions available from age 60 and increased pensions available from age 66 to 70.

(Exhibits 5 and 8 show reduced and increased C.P.P. Benefits respectively based on specific percentages of the Y.M.P.E. as opposed to actuarial adjustments to the benefit payable at age 65).

4. Eligibility for pensions based on a specific number of years as a contributor either to replace a normal retirement age or as an option to the normal retirement age.
5. Eligibility for pension based on a specific number of years as a contributor in a specific type of industry either to replace a normal retirement age or as an option to the normal retirement age.
6. Eligibility for pension based on a specific period of unemployment (or ill health) occurring after a specific age.

However, a review of other Social Security Systems around the world suggested a further variation:

7. Maintaining the normal retirement age at 65, but including a "partial pension" option similar to the one incorporated into the Social Security System of Sweden in 1976, and mentioned in Section 3 of this Report. (Incidentally, it seems Denmark is now considering a similar option.)

The terms of reference called for consideration of the social and economic implications of greater flexibility. It was important, therefore, to also consider the social and economic implications of no change in the present flexibility of the retirement schedule under the C.P.P. For this reason, certain aspects of the existing situation were reviewed.

The Existing Situation

As mentioned in the Foreword, the C.P.P. currently makes retirement benefits available at age 65. Under no circumstance can retirement benefits be received prior to that age and benefits must commence prior to age 71. As indicated on Exhibit 8, if a C.P.P. contributor starts his retirement benefit payments between ages 65 and 71, the amount of the benefit would be higher than would be the case if benefits had begun at age 65 because of increases to the Y.M.P.E. But, it is doubtful, given the amount of the extra benefit itself, and also taking into account the effect of "catch-up", whether it is worth foregoing the benefits that could be available from age 65. For most purposes, then, it

would seem fair to say simply that 65 is the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits. This, of course, is also the age of eligibility for most private pension plan benefits. (As mentioned in Section 3, 72.6% of all private pension plans, including those provided by the government as employer, provide for a normal retirement age of 65.)

It is interesting to review the present situation of Canadian citizens currently aged 60 and over:

1. Over age 65

- a) In 1978, 54% of all pensioners were poor enough to be receiving G.I.S. and more than 19% were totally dependent upon O.A.S./G.I.S. benefits.
- b) In 1975, 61% of unattached senior citizens and 22% of elderly couples were below the Statistics Canada Revised Low Income cutoffs.

In total, almost half of pensioners were below these poverty lines.

2. Ages 60 - 64

- a) In a survey published in "Retirement in Canada", it was found that in 1975, 37% of men had retired by age 64. Of these 58% had retired because of ill health and a further 10% because of layoff.
- b) It was also found that fewer than 1/3 of those who had retired because of poor health or layoff had employer-sponsored pensions.
- c) In 1975, a survey showed that 30% of those who had been receiving Unemployment Insurance benefits for more than 49 weeks were aged 55 and over, whereas this age group made up only 11% of all claimants.
- d) In 1976, 22% of women aged 60 - 64 were widows (120,000). Fewer than 20% of these widows were eligible to receive survivors' pensions from employer-sponsored pensions plans, and just over 1/3 were in the labour force.

3. Women

In 1975, more than 2/3 of all unmarried women over the age of 65 (over 400,000 Canadians) had cash incomes below \$3,500.

From the above information, it seems that under the present system, too many people age 60 and over do not receive adequate cash incomes, do not have a job or do not see any hope for a job.

Before discussing the possible variations listed at the beginning of this Section, it should be mentioned that the possible impact of these variations on other government and private benefit programmes, as well as the possible social effects are discussed in some detail in the following Sections 5 and 6. Comments on these implications are, therefore, stated very briefly in this Section. Expanded comments in this Section are mostly more appropriate to the economic implications as far as they could be determined.

Option 1: Reducing the Normal Retirement age to 60 years with a Pension Equal to 25% of the Y.M.P.E.

Introduction of this variation would probably have the following impact:

1. Provide pension benefits to many contributors who presently have no pension income, and no job.
2. Provide the possibility for some contributors to change their activities after age 60.
3. Result in a tight labour market.
4. If the C.P.P. were to adopt this Option, there could be pressure on private pension plans to lower their normal retirement age or at least, there would be the possibility of increased utilization of the early retirement options present in the majority of private plans (see Section 3). However, the cost implications in this regard could not be estimated. There was an assumption that they would substantially increase.
5. If other government programmes, such as O.A.S. and U.I. were also adjusted accordingly, some savings under the U.I. programme could be envisaged. However, considerably greater costs would be incurred under the O.A.S. These amounts could not be estimated in dollar terms.
6. If the normal retirement age under the C.P.P. were reduced to age 60 with a pension equal to 25% of the Y.M.P.E., the cost to the C.P.P. on a pay-as-you-go basis in the year 2025, as shown on Exhibit 4, would be 30% more than the cost of the present arrangement.

Option 2: Maintaining the Normal Retirement Age at 65 Years with Reduced Pensions Available from Age 60

Introduction of this variation would probably have the following impact:

1. Would respond to a human need for more flexibility.
2. Would not solve the problem of people presently over 65.
3. Result in a tight labour market.
4. Whether the cost to private pension plans would increase would seem to depend on the utilization of this Option. This, in turn, would depend on the combined income an individual would receive from both sources. In an attempt to determine the social value of this Option, certain assumptions were made as to an employee's work pattern and earnings and his resulting reduced pension from the C.P.P. with his resulting actuarially reduced pension from a private plan were combined. The results of these exercises are shown on Exhibits 5 and 6.

As shown on Exhibit 3, the Poverty Line was also projected so that a basis would be available against which to compare the combined reduced income. From Exhibits 3, 5 and 6, it can be seen that the income of a contributor retiring normally at age 65 in 1985, could be \$435.42 monthly from the C.P.P. and as little as \$308 monthly from a private money purchase plan. These two amounts would provide a total of \$743.42

monthly or \$8,921.04 annually compared to a possible Poverty Line in 1985 of \$7,281.00 for a single person and \$10,458.00 for a couple. If a contributor were to elect early retirement at age 60 in 1985, his C.P.P. reduced benefit could be \$304.79 monthly and his private money purchase plan benefit could be as little as \$279 monthly. These two amounts would produce an annual income of \$7,005.48 to compare against the projected Poverty Line figures of \$7,281 and \$10,458 mentioned above.

The above exercise, while possibly open to criticism with regard to the particular assumptions selected for use, could be an important one to develop in order to obtain some appreciation as to the potential adequacy of future retirement income levels. It should also be mentioned in passing, that the method of presently determining the Poverty Line itself is under question by certain responsible bodies.

5. Again, it was not possible to determine the cost or savings to other government programmes assuming that they were adjusted to coincide with this option.
6. If the normal retirement age were maintained at 65 years under the C.P.P., but reduced pensions were available through the years 60 to 65, the cost to the C.P.P. would be minimal as seen from Exhibit 4.

Option 3: Maintaining the Normal Retirement Age at 65 with Reduced Pensions available from age 60 and Increased Pensions available from age 66 to 70

The reduced pensions under this Option would be similar to those shown under Option 2 and the increased pensions available from age 66 are shown on Exhibit 7.

Introduction of this variation would probably have the following impact:

1. Would respond to a human need for more flexibility.
2. Presumably the cost effect of this Option on private plans would not be as great as Option 1.
3. Again, it was not possible to determine the cost or savings to other government programmes assuming they were adjusted to coincide with this Option.
4. Could help contributors over age 65. (However, this should not be deemed as a proper method for dealing with the retirement income problem of women or other low income earners.)
5. Keep more contributors in the labour force than under Option 2.
6. The cost to the C.P.P. would probably be more than under Option 2. However, the necessary information was not available to substantiate this comment.

Option 4: Eligibility for Pensions Based on a specific number of years as a contributor either to Replace or as an Option to the Normal Retirement Age

An option of this sort would parallel the increasing incidence of years of service as part of the definition of eligibility for private plan benefits. There might also be a particular form of justice in this Option in that it could be viewed as compensation for not having drawn on government subsidized education facilities or Unemployment Insurance benefits for as long as some others in society. Also, in so far as ill health in old age is the result of continuous presence in the work force, this proposal could make a minor contribution to addressing the needs of contributors suffering health problems as they approach age 65. However, it must be acknowledged that this proposal is less clearly related to addressing the needs of ill health and unemployment in old age, than it is in establishing a point of justice.

In the absence of the Child Drop Out Provision, this Option would likely be of less benefit to women than men. It was not possible to establish relevant estimates of the cost of this or the remaining Options.

Option 5: Eligibility for pension based on a specific number of years as a contributor in a specific type of industry either to replace or as an Option to the Normal Retirement Age

This Option rests on the assumption that certain industries can be designated as "arduous" ("unhealthy" or "hazardous") and, therefore, the problems of ill health among older workers can be relieved by allowing early retirement benefits to be paid to contributors who have worked a specific number of years in such industries. The implementation of such an Option would clearly require a thorough study of incidence of industrial diseases (and accidents) in certain industries. It also seems to be prone to a peculiar injustice of its own in that industries that are designated as arduous may well include jobs that are not arduous while the opposite situation may exist in industries not designated as arduous. This injustice might be relieved to some degree by the more exacting procedure of designating occupations within industries.

Option 6: Eligibility for Pension based on a specific period of Unemployment (or Ill Health) occurring after a specific Age

The rationale for this Option is that long periods of unemployment at older ages (e.g., 12 months of unemployment after age 60) are not likely to conclude in the re-employment of such contributors. Therefore, in many, if not most cases, long periods of unemployment at older ages should be treated as cases of involuntary early retirement and this fact should be recognized by making retirement benefits available to contributors in this situation.

This Option obviously addresses the needs of the older unemployed. However, it may be seen as posing problems of self-selection for benefits and this problem may be especially difficult to deal with in cases where plan members were self-employed.

Option 7: Maintaining the Normal Retirement Age at 65 but including a "partial pension"
Option available to Contributors who switch from full to part-time work

The "here today - gone tomorrow" approach to retirement that is widely practiced in our society is frequently associated with deep psychological traumas. The possibility of switching from full-time to part-time work and receiving a "partial pension" could help older workers ease their way into retirement and hence reduce the likelihood of retirement having adverse psychological effects.

Although a clearly identifiable object would be served by this Option, its introduction would involve certain problems. For instance, while the switch from full-time to part-time work would be easily discernible for most wage and salary earners, such would not be the case for others, such as many self-employed people. Problems could also arise for contributors covered by a final earnings plan whose total earnings would clearly be reduced by the switch to part-time work. An analogous problem would exist with earnings records under the C.P.P.

In addition to the Options which are set out at the beginning of this Section, a further set of Options built around a normal retirement age of 70 were considered but quickly rejected. These Options would have lower pension costs and/or higher standard benefits to recommend them as well as the possibility of inducing contributors to stay in the work force longer. However, since at the present time, there is not a critical labour shortage, Options built around a normal retirement age of 70 would not counterbalance the intrinsic merit of facilitating earlier retirement. A normal retirement age of 65 has, at least, opened up the later years of life and the decision to work after that age should not have to be made as a result of financial duress.

SECTION 5

Summary of Contents

The age of eligibility for government retirement benefits such as the C.P.P. is an important fact in light of which a number of private and other government plans have their features designed. In the case of private pension plans, this is obviously true of the plans that have their benefit structures formally integrated with the C.P.P. However, even where there is no formal integration, the availability of O.A.S. and C.P.P. benefits at age 65 has an important influence on the level of private benefits that are deemed necessary to provide an adequate retirement income. The availability of O.A.S. and C.P.P. at age 65 also has an indirect influence on the affordability of early retirement options under private pension plans: if private plans had to provide higher benefits after 65, then a given level of pension resources might not be able to support either early retirement or bridging options.

In addition to private pension plans, a number of other plans are designed with government retirement benefits in mind. The exclusion of people over age 65 from Unemployment Insurance Benefits and the exclusion from C.P.P. disability benefits of contributors receiving a C.P.P. retirement benefit, are cases in point. There is also a certain amount of interdependence among government retirement income schemes since the income offset provisions of the Spouse's Allowance, G.I.S. and provincial retirement income schemes link the amount of support they provide to what is available from other sources including C.P.P.

As shall be seen below, there are a number of other programmes that are designed in light of the provisions of government retirement schemes. Suffice it to note here that, in view of these interdependencies, any change in the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits could have a potentially sweeping impact on a variety of other programmes. The purpose of this discussion is to offer a reasoned conjecture as to what some of these repercussions might be.

Any attempt to assess the likely impact of age of eligibility for C.P.P. retirement benefits on other programmes is forced to be highly speculative. The reason for this is that the impact of changes in the C.P.P. will depend heavily on the degree to which people will take up a C.P.P. retirement benefit at an age other than 65. This is difficult to predict for at least two reasons. In the first place, the ground rules for offering benefits would have to be spelled out quite precisely. For example, in order to assess the impact of offering a reduced C.P.P. benefit at age 60, the rate at which benefits would be reduced from the full benefit level would have to be known, and whether retirement would be necessary in order to qualify for the benefits. If the rate of reduction was high and actual retirement was a qualification for benefits, then a low take-up rate for reduced benefits could be imagined. Conversely, a very high take-up rate could be envisaged if the reduction rate was low and actual retirement was not required in order to receive a benefit.

A second reason why it is difficult to predict how many people would take up an option to retire at an age other than 65, is that this would depend to a significant degree on what other sources of income were available. A substantial percentage of the full C.P.P. retirement benefit offered prior to age 65 might induce a large number of people into retirement before 65 if, other government retirement benefits also became available at

ages other than 65. But, if no changes were made in the eligibility retirements for other government programmes, then it is difficult to imagine that even a full C.P.P. benefit offered prior to age 65 would induce a large number of people into retirement at an earlier age than they would now select. Thus, one of the major unresolved contingencies that would determine the impact of a change in the age of eligibility of C.P.P. benefits would be whether other government programmes would introduce similar changes.

In spite of the difficulties just noted, it is possible to offer a reasoned conjecture on the manner in which changes in the age of eligibility for C.P.P. benefits might influence other programmes. A catalogue of programmes that might be influenced by a change in the age of eligibility for C.P.P. benefits is presented subsequently. For the moment, however, some of the observations and conclusions that emerged from the programme-by-programme review are noted:

1. Offering C.P.P. benefits at some age other than 65 will raise questions about the age of eligibility for a variety of other government and private programmes.
2. The more broadly early retirement options are offered (e.g., everyone over age 60 as opposed to those who suffer long-term unemployment after age 60), and the fuller the benefit that is offered early, the more broadly-based will be the demands to reduce the age of eligibility for other government and private programmes.
3. Programmes of income support offered prior to a normal retirement age lend themselves more readily to introduction on a partial or reduced basis, than do programmes providing income in kind.
4. Two very different groups seem to be the most likely to take advantage of earlier C.P.P. retirement options - namely, those who already have early retirement options available to them under private pension plans and those forced into retirement prior to age 65 by ill health and/or unemployment.
5. Early retirement options would seem to offer some scope for offsetting expenditure by reductions in the benefit amounts provided under Unemployment Insurance and social assistance.
6. A revision to the present schedule of retirement under the C.P.P. would possibly not be paralleled by a similar revision under the Quebec Pension Plan.

The programme-by-programme analysis on which these observations and conclusions are based is presented below.

O.A.S., G.I.S. and Provincial Minimum Retirement Income Schemes

The effect of any change in the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits on these programmes will be indirect, operating through the political process. And the effect to be expected is that demands will arise to maintain the uniformity of age of eligibility between O.A.S., G.I.S., etc., on the one hand, and the C.P.P. on the other. This demand might well focus on the fact that a C.P.P. retirement benefit, (whether partial or full) is not adequate to live on by itself and therefore, other government benefits should become available at the same time. To refuse to offer these other benefits on a reduced scale would be seen to discriminate in favour of contributors with sufficient private means that the C.P.P. would be the only government support they would need.

One might speculate that a full C.P.P. benefit prior to age 65 might be met by a demand for a full O.A.S. benefit and that a reduced C.P.P. benefit might be met by a demand for a reduced O.A.S. benefit. Therefore, one could conceive of reduced O.A.S. and C.P.P. benefits offered prior to age 65 that would cost no more than the full benefits at age 65. But, it is more difficult to imagine demands forthcoming for reduced minimum income benefits since the concept of "minimum" then becomes somewhat absurd.

Any change in the age of eligibility for C.P.P. benefits is likely to give rise to some questioning of the age of eligibility for other government retirement benefits and the more broadly the C.P.P. benefits are offered on an early basis, the more broadly based are the demands likely to be for the age of eligibility to be altered for other programmes. In other words, there is likely to be a more broadly-based demand for a change in the age of eligibility for O.A.S. benefits if the age of eligibility under C.P.P. is changed for all contributors than if it is changed for a small section of older contributors, such as those suffering long-term unemployment.

It should also be considered that if increased C.P.P. benefits were available after age 65, then this would probably give rise to demands for similar treatment under the O.A.S. and other programmes. This would seem especially true if the increased C.P.P. benefits were treated as a means of improving the general level of income of contributors over age 65.

Provincial Programmes which Provide Housing, Relief from Medicare Premiums and Drugs to the Elderly

Typically, these plans now operate for people over age 65 and the age of eligibility for these programmes might well be challenged as a consequence of an amended age of eligibility under the C.P.P. These programmes do not lend themselves as well as some others to introduction of a partial or reduced basis.

Spouse's Allowance

This income-tested programme provides support to the spouses aged 60 to 65 of O.A.S. recipients. If C.P.P. benefits came to be paid before age 65 to the current recipients of the Spouse's Allowance, there would be a consequential reduction in the benefits paid and the costs of the Spouse's Allowance programme. If full or partial O.A.S. benefits were widely available at age 60, the offset against the Spouse's Allowance would obviously be greater and if O.A.S. and G.I.S. benefits were offered universally at age 60, the rationale for the Spouse's Allowance would disappear entirely. However, it should be noted, that partial O.A.S. and G.I.S. benefits offered at age 60 would not produce as high a benefit for those current recipients of the Spouse's Allowance who, along with their spouse, rely entirely on the O.A.S./G.I.S. system for their income. Recipients of the Spouse's Allowance who are currently in this situation receive the equivalent of full O.A.S./G.I.S. benefits.

Disability and Survivor Pensions under the C.P.P.

Each of these aspects of the C.P.P. is integrated in some fashion with the eligibility age for retirement benefits under the C.P.P. For example, disability benefits now end at the moment that retirement benefits become available. If partial retirement benefits were made available at an age prior to 65, it would have to be resolved whether it would be just to force the recipients of disability benefits on to a reduced benefit or whether they should be allowed to remain on the disability benefit until age 65.

Survivor benefits are linked to the age of eligibility in that the formula used in calculating a survivor pension depends on whether the survivor is in receipt of a retirement pension. Altering the age of eligibility for retirement benefits will influence the likelihood of a survivor being in receipt of a retirement benefit and hence the formula according to which the survivor benefit will be calculated. In most cases, the survivors' benefits would improve if they were recipients of a retirement benefit.

Survivors' benefits are also linked to retirement benefits in the sense that they are based on the amount of the deceased contributor's retirement benefit. In the event that a deceased contributor has opted for a reduced retirement pension, this would have an effect on the size of the spouse's survivor pension. This may raise the question as to whether a spouse should consent to a contributor opting for a reduced retirement pension.

Also, the spouse of a contributor who is not entitled to any retirement pension on his/her own, becomes entitled to a survivor pension at age 65. The age of eligibility for this benefit may be called into question if the age of eligibility for the basic retirement benefit changes.

Private Pension Plans

Even when the benefits under private pension plans are not formally integrated with the C.P.P., the existence of the C.P.P. is an important factor in the design of private plans. First of all, the existence of O.A.S. and C.P.P. benefits at age 65 is regarded as a base in determining the necessary or desirable level of benefits to be provided by private plans. Secondly, the incidence of early retirement options under private plans (as mentioned in Section 3) is regularly associated with arrangements that provide a larger private pension plan benefit prior to age 65 and when the C.P.P. and O.A.S. benefits become payable, a smaller benefit thereafter. The attempted object of changing the level of the private pension plan benefit is to even out the level of all benefits (private and government) throughout the time these benefits are payable.

In cases where full private pension plan retirement benefits are already being offered before age 65, the introduction of full or reduced government benefits would probably reduce the level and therefore the cost of the private pension plan benefits now being provided. Presumably, these savings could be applied in several directions: to reducing the retirement age under the private plan still further; to increasing the standard benefit, or to some other aspect of compensation.

In cases where private pension plans do not presently offer full retirement benefits prior to age 65, speculation on the effects of amending the age of eligibility of O.A.S. and C.P.P. becomes much more tenuous. On the one hand, it is probably reasonable to assume that the availability of full O.A.S. and C.P.P. benefits prior to age 65 would give rise to a desire for earlier retirement under private plans. On the other hand, the demand for an earlier retirement age under a private pension plan would require either an increase in the resources devoted to the plan or a reduction in the benefits. Therefore, the demand for a reduced normal retirement age may not be universal. In cases where a partial O.A.S. and/or C.P.P. benefit was offered before age 65, the consequent demands for a reduced normal retirement age would be less again. Indeed, given the apparent prevailing skepticism about the adequacy of current retirement benefit levels, it is not difficult to imagine a high degree of hesitancy in trying to match a reduced early retirement age under the C.P.P. with a reduced normal retirement age under a private pension plan.

Another factor that would determine the impact of an amended age of eligibility for O.A.S. and C.P.P. benefits on private pension plans, is whether the definition of early retirement eligibility could be made to correspond to that of private plans. If the early retirement options in the government plans were offered universally, or on an industry-by-industry basis, then the definition of extended O.A.S. and C.P.P. benefit eligibility would parallel private pension plans and the considerations raised in the previous paragraph would apply. But, if extended O.A.S. and C.P.P. benefit eligibility was offered to contributors suffering long periods of unemployment, then the definition of extended eligibility would not correspond with that of private pension plans. Hence it would be difficult to imagine the members of any particular pension plan demanding changes in the age of eligibility in the private pension plan as a result.

One possible amendment to the age of eligibility for C.P.P. benefits that would have some complicating implications for private pension plans deserves special note. Specifically, if a system of paying a partial pension to contributors who switch to part-time work as a way of preparing for full retirement were introduced (as mentioned with regard to Sweden in Section 3), the members of final average earnings plans could suffer due to the reduced earnings they would receive from their employer. Also, in cases where being a full-time employee is a criterion for receiving credit for service under a plan, a switch to part-time employment poses obvious potential problems.

Finally, it should be noted that, if actuarially increased benefits were widely available under government plans, demands for treatment which is at least as generous under private pension plans would probably follow.

Unemployment Insurance

The Unemployment Insurance Act was recently amended so that the age of eligibility for government retirement benefits became the maximum age of eligibility for Unemployment Insurance. The government might well wish to maintain such a relationship in future if full benefits from O.A.S. and C.P.P. were to become available at some age other than 65.

A more important relationship may also exist between Unemployment Insurance and the availability of C.P.P. benefits at some other than age 65. In this regard and as shown on Exhibit 10, the following characteristics of older workers are significant:

1. Unemployment among older workers is typically of longer duration than it is among younger workers.
2. Older workers are more likely to exhaust Unemployment Insurance claims than younger workers.
3. Older workers are less likely than younger workers to be taking a job when their Unemployment Insurance benefits end.

For older workers who exhaust their Unemployment Insurance benefits and who do not find work, the only source of government assistance currently available is the needs-tested social assistance. For these workers in particular, the availability of full or partial O.A.S. and C.P.P. benefits prior to age 65 might be an appealing alternative to social assistance. To some degree too, there should be an expenditure offset between Unemployment Insurance and C.P.P.

Social Assistance

Older workers who have no entitlement to Unemployment Insurance benefits may well find O.A.S. and C.P.P. benefits an attractive alternative to social assistance if O.A.S. and/or C.P.P. benefits were available prior to age 65. Again, some expenditure offset should exist between making O.A.S. and C.P.P. benefits available prior to 65 and social assistance payments.

Private Disability Plans

Although there is little data available on the provisions of private disability plans, standard sources suggest that they are commonly integrated with the C.P.P. in two respects. First, benefits are usually payable to 65, but not beyond that age and second, benefits are typically offset against or integrated with government benefits. If the age of eligibility for full C.P.P. and O.A.S. benefits were reduced, it is conceivable that general retirement practices and the maximum age of eligibility for private disability benefits might well follow suit. A partial benefit offered prior to age 65 would likely do no more than reduce the amount of private benefits paid.

The possibility that actuarially increased benefits might induce delayed retirement could pose problems for private disability coverage in that insuring people over age 65 is very expensive.

A similar problem would exist in the life insurance field in which group plans typically provide either reduced coverage or no coverage at all after age 65.

SECTION 6

Any attempt to analyze the social effects of amending the age of eligibility for retirement benefits under the C.P.P. is limited by the same difficulty as an attempt to analyze its effects on other programmes. The social consequences would depend largely on the impact of amendments to the C.P.P. on actual retirement practices and this, in turn, would depend on the exact nature of the terms and conditions under which amendments were made to the C.P.P. Actual retirement practices would be influenced far more heavily if a full O.A.S. and C.P.P. were offered to everyone at age 60, than if a partial C.P.P. benefit were paid to retirees from special industries (arduous, unhealthy or hazardous). Thus a great deal of variation in the effects on retirement practices of the various proposals for amending the C.P.P. listed in Section 4 could be expected. However, even with this problem in mind, it is possible to review some of the social issues that are related to the question of retirement age and offer some reasoned conjecture on the manner in which a change in the age of eligibility for C.P.P. benefits would affect these issues.

Age-Dependency Ratio

The ratio of retired people over age 65, who now receive government old age benefits, to the working age population (i.e., the population aged 20 - 64) is termed the age dependency ratio. And, the projected growth in this ratio, in Canada, over the next half century has been cited as a major cause for concern because of its implications on the costs of retirement income programmes. All things being equal, the larger the dependency ratio, the higher the active work force will have to be "taxed" in order to provide a given level of benefits to retirees. Any change in the age of eligibility for government retirement benefits has the capacity to influence the size of the dependency ratio in so far as it can influence actual ages of retirement.

The increasing age-dependency ratio in Canada, has been cited as a reason for not increasing government retirement benefits and for not lowering the age of eligibility for government retirement benefits. The argument has been made that when these possible changes are coupled with the growing age-dependency ratio, they would produce an unaffordable tax burden. A less common line of argument is that, in future, our labour force will grow at a slower rate than it has in the past and therefore, the economy will need all the workers that can be made available. The conclusion drawn from this latter line of reasoning is that no inducement should be given to lure people out of the labour market at an earlier age.

Arguments based on the age-dependency ratio cannot be taken lightly. However, analysis of relevant available information lead to the following conclusions:

1. That the proportions of an increase in the age-dependency ratio are largely unknown.
2. That the tax rates required to provide pensions to the growing number of people over age 65 should not have to increase specifically because of the growing age-dependency ratio.
3. Predictions of future labour shortages have a shaky foundation.

4. Therefore, the projections of a growing age-dependency ratio suggest that a degree of caution should probably be exercised in dealing with proposals that would further increase age-dependency ratios, but they do not, by themselves, constitute a compelling basis for resolving these issues one way or the other.

In the remainder of this sub-section, some of the considerations leading to this conclusion are outlined.

On the basis of the 1971 census, Statistics Canada prepared four projections of the Canadian population by age group through to the year 2031. The different estimates were based on different assumptions about rates of net migration into the country and different rates of fertility. This data showed a possible growth in the ratio of the over age 65 population to the 20 to 64 year old group, from an actual level of 15.4% in 1971 to anywhere from 23.7% to 35.0% by 2031. While all projections imply a growth in the age-dependency ratio, it is also clear that there is a very large variation in the estimates: the 23.7% estimate for 2031 is closer to the actual figure for 1971 than it is to the 35.0% figure for 2031. In other words, the estimates do not give a very exact picture of what the dependency ratio will be in 2031.

All projections prepared on the basis of the 1971 census anticipated not only an increase in the age-dependency ratio, but also a decline in the ratio of those under age 19 to those people aged 20 to 64. The effect of these offsetting tendencies was to yield a surprisingly stable percentage of the total population in the 20 to 64-age range. The projection showing the lowest age-dependency ratio also showed the lowest percentage of the population in the 20 - 64 range - namely 53.8% compared to an actual figure of 52.8% in 1971. On the other hand, the highest percentage of people in the 20 - 64 age range was only 57.1% and this estimate was part of a projection which also showed the largest age-dependency ratio.

In a technical sense, the stability of the age 20 - 64 group reveals the sensitivity of the projections to the estimates of fertility. High fertility assumptions yield projections with relatively large numbers of young people, relatively small numbers of old people and a large total population. Low fertility assumptions yield projections with the opposite characteristics. This point is worth noting because fertility has not proven to be stable over long periods of time such as the 60 years involved in the Statistics Canada projections. Although there has been a steady decline in fertility rates since the late 1950's and the highest fertility rate assumption used in the Statistics Canada projections has not been reached since 1967, it is also true that fertility rates have fluctuated widely over the past half century reflecting both changes in disposition towards child bearing and changes in the technical means of preventing it. Thus, fertility rates fell from a rate of just over 3,500 per thousand women in the early twenties to just over 2,500 in the late thirties when the rate began its climb to nearly 4,000 in the late 1950's. By the mid 1970's, the fertility rate had sunk to about 1,700. The problems that can arise in basing a long-term population projection on very current fertility rates is demonstrated by a U.S. study done during the low fertility years of the 1930's which underestimated the U.S. population in 1975 by 56 million persons or more than 25%.

Aside from the uncertain nature of the data on which the warnings about an increasing age-dependency rate are based, there are several other problems that preclude an easy leap from projections of the age-dependency ratio to policy conclusions about the affordability of retirement income schemes. In this connection, it is worth bearing in mind first of all, that the question of what can be afforded is less a technical question of

what a particular programme costs than a political question as to what society is willing to pay. By comparison with a number of industrialized countries in western Europe, Canadians contribute rather small amounts to government retirement income schemes. The point would seem to be that purely political values and beliefs would intervene between an assessment of demographic and cost trends on the one hand, and policy decisions on the other. Having made this point, there are two more or less technical points that should be made about the relationship between an increasing age-dependency ratio and the affordability of retirement income schemes.

The population projections cited above included data showing that while the ratio of the over age 65 to the 20 - 64-year-old group was expected to increase, the ratio of those under 20 to those in their working years will decline. The extent of such a decline is no more firmly established than the growth of an older population. However, to the extent that there is such a decline, there is a possibility that a decline in the "youth dependency ratio" will allow for some reallocation of government expenditures from young people to old people. This possibility stems from the fact that young people establish the client group for a number of expensive government programmes and tax expenditures such as: family and youth allowances; education; mothers' allowances; recreation programmes; dependent child deductions; and so on. To the extent that there is any relief in the tax levels required to support youth programmes, there is some possibility for increasing government expenditures on older people with no increase in taxes.

The other point to be made here is that the tax rate required to provide a given level of real benefits to retirees will not only vary positively with the age-dependency ratio, it will also vary inversely with the rate of real economic growth. Thus if the age-dependency ratio were to double over a 60-year period, this would imply an annual compound rate of growth of approximately 1-3/16%. This would represent less than one quarter of the annual rate of real economic growth experienced since 1950. Even if Canada experiences a slower rate of real growth, for example 2%, the annual rate of tax required to provide a growing number of retirees with the same real benefit would decline. Assuming a 2% rate of real economic growth and a 1-3/16% annual rate of growth in the ratio of retirees to employed people, the tax rate required after 60 years to provide the same real benefit would be approximately 61% of what it was at the beginning of the period.

The growth of the age-dependency ratio has been associated with the question of the availability of manpower as well as with the cost of retirement income programmes. Specifically, it has been argued that the rate of labour force growth will slow down dramatically in the 1980's and the unemployment of the last decade will give rise to tight labour markets in the 1980's. Arguments to this effect generally have relied not only on the projections of the working-age population, but also on rather rigid assumptions about rates of employment growth and participation rates. The most recent annual Policy Review and Outlook of the C.D. Howe Research Institute has noted that one assumption of doubtful value that has regularly been made when tight labour markets are predicted, is the assumption that female participation rates have stabilized. However, from mid-1976 to mid-1978, the annual rate of increase in female participation rates was 4.9% compared to 2.7% for the years 1971-76 and 2.2% from 1966 to 1971. Based on a consideration of the instability of participation rates and a range of population projections, the Policy Review included a projection of a range of rates of labour force growth. The range covered a low figure of 1.5% through to 1986, and a high figure of 3.0%. While the upper end of the range was below the actual rate of growth of 3.5% for the decade from 1967 to

1977, a growth rate at the upper end of the range would be equivalent to the rate of employment growth over the ten years 1967-77. Moreover, the impact of any rate of labour force growth on actual surpluses or shortages of labour depends on the rate of employment growth of which there is no certain knowledge.

Mandatory Retirement

There is not necessarily a connection between the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits and the practice of mandatory retirement. Nonetheless, there are some circumstantial connections which should be noted. First, if the age of eligibility for full C.P.P. benefits and O.A.S. benefits were changed, it could lead to a change in the actual age of retirement and hence, the age at which mandatory retirement was imposed. However, to reiterate, there is no reason to believe that the incidence of compulsory retirement would change. Secondly, if a change in the age of eligibility for C.P.P. benefits was coupled with a requirement that a contributor be retired in order to receive the benefit, a more rigid distinction between being employed and being retired than currently exists would have to be drawn. In other words, there would be a compulsion to leave the labour force as a whole and not just a single employer. This compulsion could be reinforced by amendments to other programmes that support people in employment if their maximum age of eligibility was amended along with an amendment to the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits. For example, if the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits was reduced to 60 and, at the same time, the maximum age of eligibility for Unemployment Insurance, Workmen's Compensation and C.P.P. disability benefits was set at that age, there would be perceived pressure to leave the labour force at that age. In a strict sense, the amendments to government programmes referred to here do not involve "mandatory retirement" but they do involve feelings of compulsion to leave the labour force.

Providing Income to Contributors Who Are Involuntarily Retired Prior to Age 65

A recent study published by Health and Welfare Canada "Retirement in Canada", suggests that a significant number of Canadians are forced into retirement prior to age 65 due to circumstances such as ill health and layoff. Indeed, of all the retirees surveyed in the preparation of this study, 32.8% cited ill health as the reason for retirement and another 5.9% said layoff was the reason for their retirement. In both cases, 60% of those who cited these reasons for retiring were retired before age 65.

As matters currently stand, those people who are forced into retirement for health reasons might be eligible for Government disability benefits, and for limited periods of time, Unemployment Insurance would be available for people who retired due to either poor health or layoff. However, should these benefits not be available or cease to be available, the only government benefit that would be available would be social assistance which is considered to be rather a demeaning form of help. Making C.P.P. benefits available to contributors who retire before age 65 due to ill health and long periods of unemployment would certainly be seen as a humanitarian alternative to social assistance. It would also recognize the fact of retirement and not treat these contributors as if they were likely to return to the labour market.

As mentioned previously in Sections 4 and 5, specific revisions to the C.P.P. could be made to respond to the needs of involuntary pre-age 65 retirees. However, there are a number of associated design problems and some of these are listed below:

1. Should such contributors be considered as a separate group or through revisions pertaining to all contributors over for example, age 60.
2. Could reasonable and just criteria be established to identify the group of involuntary retirees.
3. Should full or partial benefits be offered to such a group.
4. In making benefits available to these contributors, should their being retired be a criterion of receiving benefits.
5. Should age remain a criterion for defining the group we are concerned with and, if so, does there not remain an element of arbitrariness in recognizing their de facto retirement.

While more problems could be listed, suffice it to state that a positive social purpose could be accomplished by extending C.P.P. benefits to contributors who retire involuntarily before age 65, but not, it seems, without some difficulty.

Recognizing the Different Retirement Pattern of Women

Available data indicate that women who have entered the labour force have tended to retire at an earlier age than men. This phenomenon has been explained in a variety of ways. For instance, it has been argued that the earlier retirement age of women reflects the desire of married women to retire at the same time as their husbands who are generally older. It has also been argued that it reflects the passing of the heaviest burden of family expenditures which a wife's income was helping to bear. Whatever the reason for earlier retirement among women, it could be argued that making C.P.P. retirement benefits available before age 65 would better reflect the actual pattern of retirement among women.

As a rationale for amending the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits, the retirement pattern of women appears to be a paradoxical consideration. On the one hand, it is probably true that, among the large number of women who retire before age 65, many would opt to receive even a reduced C.P.P. benefit before age 65. On the other hand, the retirement pattern of women, like their whole work pattern, is based on the existence of a work environment which traditionally has been hostile to the interests of women. Thus, there is, at least, some question whether an amendment to the C.P.P. which would reinforce established patterns of women's work and retirement would be desirable on that basis.

Aside from this broadly defined philosophical question, there are a variety of more specific questions that arise in considering women's retirement problems through the age of eligibility for C.P.P. retirement benefits. We believe several points should be made: First, the prevailing interpretation of what constitutes sex discrimination precludes any amendment to the age of eligibility which is specifically for women. Secondly, as long as women's earnings are lower than men's and their labour force attachment is less long-lasting than men's, their full C.P.P. benefits will tend to be lower. It would seem needless to add that, therefore, reduced benefits would amount to less for women than for men. In considering the adequacy of any reduced benefits that could be made available, this point should be taken into account.

(To exemplify this last problem, it can be noted that, in March 1978, the average new retirement benefit paid to a 65-year-old male contributor under the C.P.P. was \$157.16 per month while for female contributors, it was \$105.11 monthly. If a rate of reduction for taking benefits early that is common in private plans were adopted and a 70% benefit were offered at age 60 under C.P.P., then the average benefit for male contributors would be \$110.01 and for female contributors it would be \$73.58.)

The third point is that, if actuarially increased pensions after age 65 were to become available under the C.P.P., this option would not be an appropriate one for low-income contributors to select, to improve their retirement income. Finally, the possibility of basing C.P.P. benefits on years of contribution would discriminate against some women unless something akin to the "Child Drop Out" Provision was adopted.

Easing into Retirement

In many quarters, it has been noted that the "here today, gone tomorrow" approach to retirement can have traumatic consequences for some workers. People concerned with this issue have, therefore, sought methods of building a transition period into the move from employment to retirement. (As mentioned in Sections 3 and 4, the Swedish Social Security System spoke to this problem with its 1976 "Partial Pension" Amendment).

The age of eligibility and benefit structure of the C.P.P. could be amended so as to address this problem, specifically if a partial pension was introduced at some age specifically for contributors who reduced their hours of work by a certain number. Some of the problems inherent in this approach have been discussed above and previously in Section 5.

Another matter also mentioned in this Section and the previous Section is the question of actual retirement as a criterion for receiving C.P.P. retirement benefits. This, of course, is related to the question of easing into retirement. From some vantage points, such a criterion could be considered reasonable. However, it would contribute to drawing a sharp distinction between the working and retired periods of a contributor's life and hence would not contribute to the objective of easing into retirement.

The Distribution of Retirement Benefits

One of the points mentioned in Section 5 was that, if full or partial C.P.P. retirement benefits were offered universally prior to age 65, contributors eligible for other retirement benefits prior to age 65 would probably take advantage of such an opportunity. However, contributors without other retirement benefits prior to age 65 may not be able to muster the resources to supplement a partial C.P.P. benefit, in particular to establish a reasonable retirement income payable prior to age 65. This consideration raises the question as to whether any additional funds available to the C.P.P. might be better used to improve the basic benefits than to amend the age of eligibility for benefits. Certainly, it could be argued that a reduction in the age of eligibility for benefits would be of substantial benefit to those who could establish reasonable economic circumstances in retirement and of less benefit to many of those who could not. Greater benefits might accrue to lower-income earners through an improvement in basic benefits.

Private Pension Plans In Canada

Normal Retirement Age
with Membership by Sex, 1970, 1974 and 1976

Males

	1970		1974		1976	
	Plans No.	Members No. %	Plans No.	Members No. %	Plans No.	Members No. %
Private Sector						
Under 60 years	44	0.3	22	0.1	21	0.1
60 years	1,708	11.1	1,127	7.5	982	6.6
61-64 years	31	0.2	54	0.4	72	0.5
65 years	13,166	85.6	13,596	90.2	13,574	91.2
Over 65 years	374	2.4	226	1.5	199	1.3
Other	64	0.4	52	0.3	45	0.3
Total	15,387	100.0	15,077	100.0	14,893	100.0
						1,737,707 100.0
Public* Sector						
Under 60 years	6	0.8	6	0.8	7	1.0
60 years	24	3.4	38	5.1	39	5.5
61-64 years	1	0.1	1	0.1	1	0.1
65 years	642	90.6	675	90.0	636	89.5
Over 65 years	11	1.6	6	0.8	4	0.5
Other	25	3.5	24	3.2	24	3.4
Total	709	100.0	750	100.0	711	100.0
						1,103,254 100.0

* Government as Employer

Exhibit 1

Private Pension Plans in Canada
Normal Retirement Age
with Membership by Sex, 1970, 1974 and 1976

	Females										Exhibit 2	
	1970		1974		1976							
	Plans No.	Members No.	Plans No.	Members No.	Plans No.	Members No.	Plans No.	Members No.	Plans No.	Members No.	Plans No.	Members No.
Private Sector												
Under 60 years	92	416	52	106	47	90						
60 years	4,159	56,996	2,978	47,979	2,419	25,912						
61-64 years	45	10,701	56	12,824	75	15,300						
65 years	10,215	203,851	11,400	290,514	11,910	336,723						
Over 65 years	274	8,950	176	1,478	149	2,024						
Other	59	29,305	48	29,616	42	29,469						
Total	14,844	14,710			14,642							
Public* Sector												
Under 60 years	6	1,131	7	50	7	44						
60 years	186	152,332	158	190,910	133	174,507						
61-64 years	1	8	1	12	-	-						
65 years	471	193,303	547	253,407	540	367,804						
Over 65 years	7	23	4	11	2	109,664						
Other	24	78,477	24	100,490	23	109,664						
Total	695	425,274	741	544,880	705	652,019						

* Government as Employer

PROJECTION OF POVERTY LINES

Year	1 Person in the Family	2 Persons in the Family
1978	\$4,842	\$ 7,016
1979	5,133	7,437
1980	5,441	7,883
1981	5,767	8,356
1982	6,113	8,857
1983	6,480	9,388
1984	6,869	9,951
1985	7,281	10,548

The 1978 figures shown above are from Statistics Canada and apply to areas with 500,000 residents or more. These figures from 1979 to 1985 assume an increase of 6% per annum.

**CANADA PENSION PLAN
FUND IMPLICATIONS OF
LOWERING THE RETIREMENT AGE TO 60 AND
OF REDUCED PENSIONS TO AGE 60**

Plan	Critical Year No. 1	Critical Year No. 2	Critical Year No. 3	Pay-As-You-Go Contribution Rate In 2025 %
1) Present CPP	1985	1992	2003	8.62
2) Lower Retirement Age to 60 over a 5-year period, with no earnings or retirement test	1982	1984	1993	11.45
3) Lower Retirement Age 60 over a 5- year period, with no earnings or retirement test and a reduced benefit (70% at age 60)	1984	1990	2001	8.82

CRITICAL YEAR NO. 1: Benefits = Contributions

Year in which contribution rates would have to be raised in order to maintain the relationship of equality between benefits and contributions. The Fund would then continue to accumulate over time since interest paid on provincial bonds held by the CPP would be borrowed back by the provinces in the form of new bond issues sold to the CPP.

CRITICAL YEAR NO. 2: Benefits = Contributions + Interest

Year in which contribution rates would have to be raised, in order to maintain the relationship of equality between benefits and contributions - plus-interest-payments to the Fund. Thus, the interest provinces pay to the Fund partly offset expenditures on benefits and administration.

CRITICAL YEAR NO. 3: Fund Exhausted

Year in which contribution rates would have to be raised to pay-as-you-go contribution rates, since Fund would then be exhausted; that is, all provincial loans have matured and been redeemed.

(INFORMATION PROVIDED BY HEALTH AND WELFARE CANADA - INCOME SECURITY PROGRAMMES)

**CANADA PENSION PLAN
TABLE OF REDUCED PENSIONS
TO AGE 60**

In order to develop this Exhibit, it was assumed a contributor would have made 19 years of contribution to the C.P.P. by 1985 to the level of the Y.M.P.E. in each year from 1966. The Y.M.P.E. was assumed to increase by 12.5% annually from 1979.

Age at which Benefits Commence	Benefit as a Dollar Amount	Benefit as a Percentage of 25% Y.M.P.E.
64	\$409.29	94%
63	383.17	88%
62	357.04	82%
61	330.92	76%
60	304.79	70%

At the normal retirement age of 65 years in 1985, the normal retirement benefit using the assumptions shown above would be \$435.42.

(The percentage reduction from 100% at age 65 to 70% at age 60 is somewhat arbitrary although we believe it compares to the reduction used in some private pension plans. It is not intended as a specific recommendation of the committee.)

(INFORMATION PROVIDED BY HEALTH AND WELFARE CANADA - INCOME SECURITY PROGRAMMES)

PRIVATE PENSION PLAN
TABLE OF ACTUARIALLY REDUCED PENSIONS TO AGE 60

In order to develop this Exhibit, it was assumed that an employee would have made 19 years of contribution to a private Pension Plan by 1985. The salary was assumed to be \$15,000 in 1979 and increases in salary were assumed at 3% annually from 1966 to 1975 and at 6% annually from 1975. There was a plan earnings interest assumption of 7% and the calculations were based on the 1971 Group Annuity Mortality Table.

For the "Money Purchase" Plan, Employee and Employer contributions were assumed to be the same at 3.5% of salary up to the Y.M.P.E. and 5% of salary in excess of that level.

For the "Defined Benefit" Plan, the Pension Benefit was assumed to be 2% of the best 5 years' earnings.

The Pension Benefit under both plans was assumed to have no guarantee period i.e., for life of the annuitant only.

Age at which Benefits Commence	Money Purchase		Defined Benefit	
	Male	Female	Male	Female
65 (for reference)	\$358	\$308	\$568	\$568
64	348	301	507	515
63	339	295	453	467
62	331	289	407	425
61	323	284	366	388
60	316	279	330	354

(INFORMATION PROVIDED BY THE IMPERIAL LIFE ASSURANCE COMPANY OF CANADA)

**CANADA PENSION PLAN
FUND IMPLICATIONS OF
INCREASING PENSIONS TO AGE 70**

Plan	Critical Year No. 1	Critical Year No. 2	Critical Year No. 3	Pay-As-You-Go Contribution Rate In 2025 %
1) Present Plan	1985	1992	2003	8.62
2) Increasing Pensions starting in 1980 from 25% at Age 65 to 35% at Age 70	1986	1992	2003	8.70
3) Increasing Pensions starting in 1980 from 25% at Age 65 to 50% at Age 70	1986	1990	2000	9.92

CRITICAL YEAR NO. 1: Benefits = Contributions

Year in which contribution rates would have to be raised in order to maintain the relationship of equality between benefits and contributions. The Fund would then continue to accumulate over time since interest paid on provincial bonds held by the CPP would be borrowed back by the provinces in the form of new bond issues sold to the CPP.

CRITICAL YEAR NO. 2: Benefits = Contributions + Interest

Year in which contribution rates would have to be raised, in order to maintain the relationship of equality between benefits and contributions-plus-interest-payments to the Fund. Thus, the interest provinces pay to the Fund partly offset expenditures on benefits and administration.

CRITICAL YEAR NO. 3: Fund Exhausted

Year in which contribution rates would have to be raised to pay-as-you-go contribution rates, since Fund would then be exhausted; that is, all provincial loans have matured and been redeemed.

(INFORMATION PROVIDED BY HEALTH AND WELFARE CANADA - INCOME SECURITY PROGRAMMES)

**CANADA PENSION PLAN
TABLE OF INCREASED PENSIONS TO AGE 70**

In order to develop this Exhibit, it was assumed that a contributor would have made 35 years of contribution to the C.P.P. by 2002 to the level of the Y.M.P.E. in each year from 1966. It was also assumed that the Y.M.P.E. would increase by 12.5% annually until 1986 and thereafter by 6% annually. The long range inflation rate was assumed to be 5% annually.

Year	Age at which Benefits Commence	Benefit as a Dollar Amount Current Plan *	Increased Benefit as a Dollar Amount	Increased Benefit as a Percentage of Y.M.P.E.
2002	66	\$1,287.50	\$1,545.00	30%
2003	67	1,363.89	1,909.45	35%
2004	68	1,445.14	2,312.22	40%
2005	69	1,513.25	2,756.25	45%
2006	70	1,622.22	3,244.45	50%

At the normal retirement age of 65 years in 2001, the normal retirement benefit using the assumptions shown above would be \$1,215.28.

* This amount increases each year after age 65 due to the assumed increase in the Y.M.P.E.

(INFORMATION PROVIDED BY HEALTH AND WELFARE CANADA - INCOME SECURITY PROGRAMMES)

CANADA PENSION PLAN ILLUSTRATION OF "CATCH UP"

The term "Catch Up" means the amount of time it would take one sample individual to receive the same amount in benefits as another sample individual who elected to start receiving benefits earlier.

Impact of a reduced pension in terms of the number of months necessary to "Catch Up" to the sample individual who elected to retire at age 65

Year	Age of Sample Individual	Benefit Level	No. of Months to "Catch Up" to a Sample Individual who Retires at Age 60
1985	60	70%	-
1986	61	76%	64
1987	62	82%	64
1988	63	88%	66
1989	64	94%	69
1990	65	100%	70

Impact of an increased pension in terms of the number of months necessary to "Catch Up" to the sample individual who elected to retire at age 65

Year	Age of Sample Individual	Benefit Level	No. of Months to "Catch Up" to a Sample Individual who Retires at Age 60
2001	65	25%	-
2002	66	30%	47
2003	67	35%	49
2004	68	40%	48
2005	69	45%	46
2006	70	50%	45

INFORMATION PROVIDED BY HEALTH AND WELFARE CANADA - INCOME SECURITY PROGRAMMES)

A NOTE ON UNEMPLOYMENT AMONG OLDER WORKERS

In the text several assertions were made about unemployment among older workers for which some documentation should be provided. Specifically, the assertion was made that unemployment was of longer duration among older workers, that older workers were more likely to exhaust their unemployment claims than younger workers, and that older workers were less likely to take a job after their unemployment insurance benefits ended. Each point will be dealt with in turn.

1) Duration of unemployment among older workers:

The following data on the duration of unemployment by age for the years 1976-1978 was derived from: Statistics Canada, Labour Force Annual Averages 1975-78.

	Total	4 weeks or less		5-13 weeks		14 weeks and over		Other		Average number of weeks
		thousands		(percentages of age group total)						
1976										
Total	727	230	(32)	225	(31)	243	(33)	29	(4)	13.9%
15-24 years	349	120	(34)	116	(33)	102	(29)	10	(3)	12.2%
25-44 years	259	78	(30)	75	(29)	93	(36)	12	(4)	14.7%
45 years and over	119	31	(26)	34	(29)	48	(40)	6	(5)	17.2%
1977										
Total	850	260	(31)	263	(31)	298	(35)	30	(4)	14.5%
15-24 years	407	136	(33)	132	(32)	128	(31)	11	(3)	13.1%
25-44 years	299	87	(29)	91	(30)	109	(36)	12	(4)	15.0%
45 years and over	144	37	(26)	40	(28)	61	(42)	6	(4)	17.7%
1978										
Total	911	267	(29)	273	(30)	339	(37)	31	(3)	15.5%
15-24 years	423	139	(33)	134	(32)	138	(33)	13	(3)	13.4%
25-44 years	333	92	(28)	99	(30)	130	(39)	13	(4)	16.0%
45 years and over	155	36	(23)	41	(26)	71	(46)	6	(4)	20.0%

To put a somewhat finer point on the generalization, Statistics Canada kindly provided data broken down into the 45-54, and 55-64 age categories, for the month of September 1978. This data is presented below.

**Duration of Unemployment by Age Groups
For Canada, September 1978
(Estimates in thousands)**

	45-64 years	45-54 years	55-64 years
Total	140	84	56
1-4 weeks	40	24	15
5-13 weeks	33	23	10
14 weeks plus	63	35	29
Future Starts	4	*	*
Average Number of Weeks	21.0	19.4	23.4

* Estimates less than 4 thousand

2) Older workers are more likely to exhaust their unemployment insurance claims

In preparing for the amendments to the Unemployment Insurance Act in 1977, the Unemployment Insurance Commission made a number of surveys of claimants, the results of which were published in: Comprehensive Review of the Unemployment Insurance Program in Canada. According to this document, the average age of claimants who exhausted their benefits was greater than that of those who did not (39 compared to 35) and the people over 65 made up more than 7.3% of all those who exhausted their claims while making up only 2.6% of all claimants. The Comprehensive Review also provided more precise data by age on the average entitlement and duration claim. This data is summarized as follows:

	Average Entitlement	Average Duration	Utilization Ratio
Under 20	38.3	18.4	47.9
20-24	40.2	17.7	44.0
25-44	41.6	18.6	45.6
45-64	42.1	20.7	50.2
65 and over	44.7	30.2	67.0

3) Older workers who exhaust their unemployment insurance are less likely to find work

The Comprehensive Review contained the following survey results on this point:

Age	% of Exhaustees who Found Work
14-19	81
20-24	70
25-34	61
35-44	70
45-54	63
55-64	61
65 and over	25
Total	63

**Temps de chômage par groupe d'âge
au Canada en septembre 1978
(mille)**

45-64 ans	45-54 ans	55-64 ans
140	84	56
14 semaines	40	15
5-13 semaines	33	10
14 semaines et plus	63	29
Départs futurs	4	*
Nombre moyen de semaines	21.0	23.4
* Estimé à moins de 4,000.		

2) Les travailleurs âgés sont plus susceptibles d'épuiser leurs droits à l'assurance-chômage

La Commission d'assurance-chômage a procédé, en vue de la modification de la Loi sur l'assurance-chômage, en 1977, à une série d'études portant sur les ayants droit. Les résultats furent publiés dans un document intitulé Comprehensive Review of the Unemployment Insurance Program in Canada. On y constate que l'âge moyen des ayants droit qui se rendent au bout de leurs prestations est plus élevé que celui des autres (39 ans par rapport à 35 ans), et que les plus de 65 ans représentent plus de 7.3% de ceux qui ont épuisé leurs prestations alors qu'ils ne comptent en fait que pour 2.6% des ayants droit. Le même document fournit des données plus précises, par groupe d'âge, sur le temps moyen pendant lequel on a droit aux prestations et on exerce ce droit.

Temps moyen donnant droit aux prestations	Temps moyen où l'on exerce ce droit	Rapport d'utilisation
Moins de 20 ans	38.3	47.9
20-24 ans	40.2	44.0
25-44 ans	41.6	45.6
45-64 ans	42.1	50.2
65 ans et plus	44.7	67.0

3) Les travailleurs âgés qui épuisent leurs prestations d'assurance-chômage courent moins de chances de trouver de l'emploi

Voici ce que révèle le document susmentionné à ce sujet:

Âge	Pourcentage de ceux qui trouvent de l'emploi
14-19	81
20-24	70
25-34	61
35-44	70
45-54	63
55-64	61
65 ans et plus	25
Total	63

NOTES SUR LE CHÔMAGE CHEZ LES PERSONNES ÂGÉES

Beaucoup de choses ont été avancées dans le rapport relativement au chômage chez les personnes âgées. Il est maintenant temps de citer certains chiffres à l'appui. En particulier, nous avons dit que les périodes de chômage duraient plus longtemps chez les travailleurs plus âgés; que ces derniers étaient plus susceptibles d'épuiser leurs droits à l'assurance-chômage que les moins âgés; et qu'ils couraient moins de chances de trouver un emploi après avoir retiré toutes leurs prestations d'assurance-chômage. Nous aborderons ces trois points un à la suite de l'autre.

1) Durée des périodes de chômage chez les travailleurs âgés

Les données suivantes sur le temps de chômage, par groupe d'âge, pour les années 1975 à 1978, sont tirées de Labour Force Annual Averages 1975-78, de Statistique Canada.

Nombre moyen de semaines	4 semaines ou moins	5-13 semaines	14 semaines et plus	Autres	semaines
mille (pourcentage du groupe d'âge total)					

1976	Total	230	(32)	225	(31)	243	(33)	29	(4)	13.9%
	15-24 ans	349	(34)	116	(33)	102	(29)	10	(3)	12.2%
	25-44 ans	259	(30)	75	(29)	93	(36)	12	(4)	14.7%
	45 ans et plus	119	(26)	34	(29)	48	(40)	6	(5)	17.2%

1977	Total	850	(31)	263	(31)	298	(35)	30	(4)	14.5%
	15-24 ans	407	(33)	132	(32)	128	(31)	11	(3)	13.1%
	25-44 ans	299	(29)	91	(30)	109	(36)	12	(4)	15.0%
	45 ans et plus	144	(26)	40	(28)	61	(42)	6	(4)	17.7%

1978	Total	911	(29)	273	(30)	339	(37)	31	(3)	15.5%
	15-24 ans	423	(33)	134	(32)	138	(33)	13	(3)	13.4%
	25-44 ans	333	(28)	99	(30)	130	(39)	13	(4)	16.0%
	45 ans et plus	155	(23)	41	(26)	71	(46)	6	(4)	20.0%

Pour clarifier davantage le tout, Statistique Canada a bien voulu nous fournir des données en ce qui concerne les 45-54 ans et les 55-64 ans. Elles portent sur le mois de septembre 1978.

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ILLUSTRATION DE "RATTRAPAGE"

Le terme "rattrapage" est utilisé pour indiquer le temps qu'il faudrait à un individu type pour toucher le même montant de prestations qu'un autre individu type qui aurait choisi de commencer à recevoir ses prestations plus tôt.

Impact d'une pension réduite en termes de mois avant "rattrapage" d'un individu type qui a choisi de se retirer à l'âge de 65 ans

Année	Âge de l'individu type	Montant de la prestation	Nombre de mois avant "rattrapage" de l'individu type qui se retire à l'âge de 60 ans
1985	60	70%	-
1986	61	76%	64
1987	62	82%	64
1988	63	88%	66
1989	64	94%	69
1990	65	100%	70

Impact d'une pension accrue en termes de mois avant "rattrapage" d'un individu type qui a choisi de se retirer à l'âge de 65 ans

Année	Âge de l'individu type	Montant de la prestation	Nombre de mois avant "rattrapage" de l'individu type qui se retire à l'âge de 60 ans
2001	65	25%	-
2002	66	30%	47
2003	67	35%	49
2004	68	40%	48
2005	69	45%	46
2006	70	50%	45

(INFORMATIONS FOURNIES PAR SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA - PROGRAMMES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU)

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
TABLEAU DE PENSIONS AUGMENTÉES JUSQU'À L'ÂGE DE 70 ANS

Pour réaliser ce tableau, on a supposé qu'une personne aurait cotisé pendant trente-cinq ans au R.P.C. en l'an 2002, au taux du maximum des gains ouvrant droit à pension chaque année depuis 1966. On a aussi posé comme hypothèse que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension augmenterait de 12.5% chaque année jusqu'en 1986, et de 6% par la suite. Le taux d'inflation à long terme a été fixé à 5% par année.

Prestation augmentée en pourcentage du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension	Prestation augmentée en dollars	Prestation en dollars selon régime actuel*	Âge ouvrant droit à pension	Année
30%	\$1,545.00	\$1,287.50	66	2002
35%	1,909.45	1,363.89	67	2003
40%	2,312.22	1,445.14	68	2004
45%	2,756.25	1,513.25	69	2005
50%	3,244.45	1,622.22	70	2006

A l'âge normal de la retraite, soit 65 ans, en 2001, la prestation normale selon les hypothèses ci-dessus s'établirait à \$1,215.28.

* Ce montant augmente chaque année après l'âge de 65 ans en raison de l'augmentation escomptée du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension.

(INFORMATIONS FOURNIES PAR SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA - PROGRAMMES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU)

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
INCIDENCE SUR LE FONDS DE L'AUGMENTATION
DES PENSIONS JUSQU'À L'ÂGE DE 70 ANS

Régime	Première année critique	Deuxième année critique	Troisième année critique	Répartition taux de cotisation en 2025 %
1) R.P.C. actuel	1985	1992	2003	8.62
2) Augmenter les pensions, à compter de 1980, de 25% à 65 ans jusqu'à 35% à 70 ans	1986	1992	2003	8.70
3) Augmenter les pensions, à compter de 1980, de 25% à 65 ans jusqu'à 50% à 70 ans	1986	1990	2000	9.92

PREMIÈRE ANNÉE CRITIQUE: Prestations = Contributions

Année où les taux de cotisation devaient être majorés afin de maintenir le rapport d'égalité entre les prestations et les contributions. Le Fonds continuerait alors de grossir étant donné que l'intérêt sur les obligations provinciales détenues par le R.P.C. serait emprunté de nouveau par les provinces sous forme de nouvelles émissions d'obligations vendues au R.P.C.

DEUXIÈME ANNÉE CRITIQUE: Prestations = Contributions + Intérêt

Année où les taux de cotisation devaient être majorés afin de maintenir le rapport d'égalité entre les prestations d'une part, et les contributions et les intérêts dont le Fonds est crédité d'autre part. L'intérêt versé par les provinces compense alors en partie les dépenses au titre des prestations et de l'administration.

TROISIÈME ANNÉE CRITIQUE: Fonds épuisé

Année où les taux de cotisation devaient être majorés afin que les prestations soient versées par simple répartition, étant donné que le Fonds serait épuisé. Tous les emprunts des provinces seront venus à échéance et auront été remboursés.

(INFORMATIONS FOURNIES PAR SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA -
PROGRAMMES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU)

RÉGIME PRIVÉ DE PENSIONS
TABLEAU DE PENSIONS RÉDUITES, SUR UNE BASE ACTUARIELLE,
À L'ÂGE DE 60 ANS

Pour produire ce tableau, on a supposé qu'un employé aurait cotisé pendant dix-neuf ans à un régime privé de pensions en 1985. On a fixé son salaire à \$15,000 en 1979, et estimé qu'il avait augmenté de 3% annuellement entre 1966 et 1975, et de 6% à partir de 1975. L'intérêt lié aux profits du régime a été établi à 7%, et les calculs ont été effectués à partir de la table de mortalité de 1971 pour les rentes de groupe.

En ce qui concerne le régime à prestations déterminées, les contributions de l'employé et de l'employeur ont été estimées toutes les deux à 3.5% du salaire jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, et à 5% du salaire au-delà de ce plafond.

Quant au régime à prestations déterminées, les prestations ont été évaluées à 2% du total des gains annuels pour les cinq années où ces gains ont été le plus élevés.

Les prestations de ces deux régimes ne sont pas garanties et cessent à la mort du bénéficiaire.

Âge ouvrant droit à pension	Prestations déterminées		Prestations déterminées	
	Homme	Femme	Homme	Femme
65	\$358	\$308	\$568	\$568
(exemple)				
64	348	301	507	515
63	339	295	453	467
62	331	289	407	425
61	323	284	366	388
60	316	279	330	354

(INFORMATIONS FOURNIES PAR L'IMPERIALE DU CANADA, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE)

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA TABLEAU DE PENSIONS RÉDUITES À L'ÂGE DE 60 ANS

Pour produire cette annexe, on a pris comme modèle un cotisant qui aurait cotisé pendant vingt ans au R.P.C. en 1985, au taux du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension depuis 1966. On a aussi supposé que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension augmenterait de 12.5% à compter de 1979.

Âge ouvrant droit à pension	Prestation en dollars	Prestation en pourcentage de 25% des gains annuels ouvrant droit à pension
64	\$409.29	94%
63	383.17	88%
62	357.04	82%
61	330.92	76%
60	304.79	70%

Si l'âge normal de la retraite était toujours de 65 ans en 1985, la prestation de retraite normale, suivant les hypothèses susmentionnées, serait de \$435.42.

(La réduction de 100% à l'âge de 65 ans à 70% à l'âge de 60 ans est quelque peu arbitraire, quoiqu'elle se compare, selon nous, à celle de certains régimes privés. Ce n'est pas une recommandation comme telle du comité.)

(INFORMATIONS FOURNIES PAR SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA - PROGRAMMES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU)

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
INCIDENCE SUR LE FONDS
DE LA RETRAITE À 60 ANS ET DE
PENSIONS RÉDUITES DÈS CET ÂGE

Répartition taux de cotisation en 2025 %	Troisième année critique	Deuxième année critique	Première année critique	Régime			
					1) R.P.C. actuel	2) Ramener l'âge de la retraite à 60 ans, sur 5 ans, sans conditions de revenu ou de retraite	3) Ramener l'âge de la retraite à 60 ans, sur 5 ans, sans conditions de revenu ou de retraite, mais pension réduite (70% du plein montant à 60 ans)
8.62	2003	1992	1985				
11.45	1993	1984	1982				
8.82	2001	1990	1984				

PREMIÈRE ANNÉE CRITIQUE: Prestations = Contributions

Année où les taux de cotisation devraient être majorés afin de maintenir le rapport d'égalité entre les prestations et les contributions. Le Fonds continuerait alors de grossir étant donné que l'intérêt sur les obligations provinciales détenues par le R.P.C. serait emprunté de nouveau par les provinces sous forme de nouvelles émissions d'obligations vendues au R.P.C.

DEUXIÈME ANNÉE CRITIQUE: Prestations = Contributions + Intérêt

Année où les taux de cotisation devraient être majorés afin de maintenir le rapport d'égalité entre les prestations d'une part, et les contributions et les intérêts dont le Fonds est crédité d'autre part. L'intérêt versé par les provinces compense alors en partie les dépenses au titre des prestations et de l'administration.

TROISIÈME ANNÉE CRITIQUE: Fonds épuisé

Année où les taux de cotisation devraient être majorés afin que les prestations soient versées par simple répartition, étant donné que le Fonds serait épuisé. Tous les emprunts des provinces seront venus à échéance et auront été remboursés.

(INFORMATIONS FOURNIES PAR SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA - PROGRAMMES DE LA SÉCURITÉ DU REVENU)

PROJECTIONS DE SEUILS DE PAUVRETÉ

Année	1 personne	2 personnes
1978	\$4,842	\$ 7,016
1979	5,133	7,437
1980	5,441	7,883
1981	5,767	8,356
1982	6,113	8,857
1983	6,480	9,388
1984	6,869	9,951
1985	7,281	10,548

Les chiffres ci-dessus proviennent de Statistique Canada et sont valables pour les zones de 500,000 habitants ou plus. Entre 1979 et 1985, ils devraient augmenter de 6% par année.

Régimes privés de pensions au Canada

Âge normal de la retraite et adhérents par sexe,
1970, 1974 et 1976

Femmes

	1970		1974		1976	
	Régimes	Membres	Régimes	Membres	Régimes	Membres
	N	%	N	%	N	%
Secteur privé						
Moins de 60 ans	92	0.7	416	0.1	52	0.3
60 ans	4,159	20.0	56,996	18.4	2,978	20.3
61 à 64 ans	45	0.3	10,701	3.5	56	0.4
65 ans	10,215	68.8	203,851	65.7	11,400	77.5
Plus de 65 ans	274	1.8	8,950	2.9	176	1.2
Autres	59	0.4	29,305	9.4	48	0.3
Total	14,844	100.0	14,710	100.0		
					14,642	100.0
Secteur public*						
Moins de 60 ans	6	0.8	1,131	0.3	7	1.0
60 ans	186	26.8	152,332	35.8	158	21.3
61 à 64 ans	1	0.1	8	-	1	0.1
65 ans	471	67.8	193,303	45.5	547	73.8
Plus de 65 ans	7	1.0	23	-	4	0.5
Autres	24	3.5	78,477	18.4	24	3.3
Total	695	100.0	425,274	100.0	741	100.0
					544,880	100.0
					705	100.0
						652,019
						100.0

* Gouvernement comme employeur

Régimes privés de pensions au Canada

Âge normal de la retraite et adhérents par sexe,
1970, 1974 et 1976

Hommes

	1970		1974		1976	
	Régimes N	Membres %	Régimes N	Membres %	Régimes N	Membres %
Secteur privé						
Moins de 60 ans	44	0.3	1,365	0.1	22	0.1
60 ans	1,708	11.1	9,446	0.8	1,127	7.5
61 à 64 ans	31	0.2	15,679	1.3	54	0.4
65 ans	13,166	85.6	1,135,977	91.5	13,596	90.2
Plus de 65 ans	374	2.4	41,649	3.3	226	1.5
Autres	64	0.4	37,233	3.0	52	0.3
Total	15,387	100.0	1,241,349	100.0	15,077	100.0

Secteur public*						
Moins de 60 ans	6	0.8	2,002	0.2	6	0.8
60 ans	24	3.4	205,615	24.3	38	5.1
61 à 64 ans	1	0.1	49	-	1	0.1
65 ans	642	90.6	463,818	54.9	675	90.0
Plus de 65 ans	11	1.6	3,824	0.5	6	0.8
Autres	25	3.5	170,189	20.1	24	3.2
Total	709	100.0	845,497	100.0	750	100.0

* Gouvernement comme employeur

Répartition des prestations de retraite

Il est mentionné, à la Section 5, que les cotisants qui ont droit à d'autres prestations de retraite avant l'âge de 65 ans exerceraient ce droit si une pension de retraite du R.P.C., totale ou partielle, était offerte à tous avant l'âge de 65 ans. Toutefois, les cotisants, sans autres prestations de retraite avant cet âge, peuvent se trouver devant l'impossibilité de réunir suffisamment de ressources pour compléter la pension partielle du R.P.C., autrement dit pour constituer un revenu de retraite raisonnable avant l'âge de 65 ans. Cela nous amène à nous demander s'il ne serait pas préférable que toutes sommes additionnelles mises à la disposition du R.P.C. servent à améliorer les prestations de base plutôt qu'à modifier l'âge ouvrant droit à pension. On peut certainement prétendre que l'abaissement de l'âge ouvrant droit à pension bénéficiera davantage à ceux qui pourront se constituer un bon revenu de retraite qu'aux autres. Par contre, les petits salaires seraient plus avantagés si les prestations de base étaient améliorées.

Outre cette question philosophique définie très vaguement, il en reste une variété d'autres, plus précises, qui se posent lorsqu'on considère les problèmes de retraite de la femme jusqu'à l'âge ouvrant droit à pension pour le R.P.C. Nous croyons que plusieurs points méritent d'être signalés. Premièrement, ce qu'on entend habituellement par discrimination sexuelle empêche toute modification de l'âge ouvrant droit à pension qui vise la femme spécifiquement. Deuxièmement, tant que les gains de la femme demeureront inférieurs à ceux de l'homme, et tant qu'elle ne fera pas partie de la population active aussi longtemps que l'homme, le montant de sa pleine pension du R.P.C. aura tendance à être moindre. Il va sans dire que le montant d'une pension réduite sera également moins élevé pour la femme. Il faudra donc tenir compte de ce fait lorsqu'on considérera le bien-fondé de toutes prestations réduites.

(Pour illustrer cette difficulté, il suffit de noter qu'en mars 1978, la nouvelle prestation de retraite moyenne accordée à l'âge de 65 ans en vertu du R.P.C. s'établissait à \$157.16 par mois pour l'homme, et à \$105.11 par mois pour la femme. Si un taux de réduction était appliqué lorsque le cotisant choisit de toucher sa pension avant l'âge normal, comme c'est le cas pour de nombreux régimes privés, et si une pension correspondant à 70% du montant total était offerte à 60 ans, la pension moyenne s'élèverait alors à \$110.01 pour l'homme, et à \$73.58 pour la femme.)

Il reste un troisième point à signaler. Les pensions accrues sur une base actuarielle après l'âge de 65 ans, si le R.P.C. venait à en offrir, ne seraient pas une option avantageuse pour les cotisants petits salariés qui désirent augmenter leur revenu de retraite. Enfin, la possibilité d'asseoir les prestations du R.P.C. sur les années de cotisation défavoriserait certaines femmes, à moins qu'une disposition, semblable à l'exclusion pour élever des enfants, ne soit adoptée.

Retraite graduelle

On a fait remarquer en divers milieux que la mise à la retraite s'opérant du jour au lendemain pouvait avoir des effets traumatisants pour certains travailleurs. Ceux que cette question préoccupe ont donc essayé de trouver des méthodes permettant une période de transition entre l'activité professionnelle et la retraite. (Comme indiqué aux Sections 3 et 4, la Suède a voulu remédier à cette situation en introduisant une pension partielle dans son système de sécurité sociale, en 1976.)

La structure des prestations du R.P.C. et l'âge y ouvrant droit pourraient être modifiés de façon à corriger la situation; il s'agirait de prévoir une pension partielle accordée à un âge déterminé aux travailleurs qui réduisent d'un certain nombre leurs heures de travail. Certaines des difficultés qu'implique cette formule ont été analysées plus tôt dans cette Section et à la Section 5.

La question de la retraite "réelle", comme condition ouvrant droit aux prestations de retraite du R.P.C., fut aussi abordée à la présente Section ainsi qu'à la précédente. Elle est liée, évidemment, à l'idée de retraite graduelle. À certains points de vue, on pourrait juger cette condition raisonnable. Toutefois, elle contribuerait à l'établissement d'une nette distinction entre les périodes d'activité professionnelle et de retraite du cotisant, et, en conséquence, elle irait à l'encontre de l'objectif de la retraite graduelle.

ans pour des raisons de santé ou parce qu'ils sont longtemps en chômage serait certainement perçu comme une solution de rechange plus humaine que l'aide sociale. La réalité de la retraite serait ainsi reconnue, et ces cotisants ne seraient pas traités comme s'ils devaient retourner sur le marché du travail.

Comme indiqué aux Sections 4 et 5, des changements précis pourraient être apportés au R.P.C. pour répondre aux besoins des personnes de moins de 65 ans à la retraite malgré elles. Toutefois, cela implique certaines difficultés, dont les suivantes:

1. Devrait-on considérer ces cotisants comme un groupe distinct ou essayer d'améliorer leur situation par le moyen de révisions visant, par exemple, tous les cotisants de plus de 60 ans?
2. Serait-il possible d'établir des critères justes et raisonnables permettant de reconnaître les retraités involontaires?
3. Est-ce que des prestations totales ou partielles devraient être offertes à ces personnes?
4. La retraite devrait-elle être obligatoire pour avoir droit à ces pensions?
5. L'âge devrait-il entrer en ligne de compte pour définir le groupe dont il est question, et, le cas échéant, reste-t-il un élément d'arbitraire quand on reconnaît leur retraite de fait?

Bien qu'il serait facile de poursuivre, nous nous contenterons de dire, que les prestations du R.P.C. à la portée des cotisants qui sont contraints de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans, serviraient une fin utile sur le plan social, mais que cela n'irait pas sans difficultés.

Reconnaissance du plan de retraite différent de la femme

Les données que nous possédons indiquent que les femmes qui se joignent à la population active ont tendance à se retirer plus tôt que les hommes. On a fourni diverses raisons pour expliquer ce phénomène. Par exemple, on a prétendu que la femme mariée aimait prendre sa retraite en même temps que son mari, qui est généralement plus âgé qu'elle. D'autres ont fait remarquer que la femme cessait son activité lorsque les charges de famille devenaient moins lourdes. Quoi qu'il en soit, on pourrait prétendre que mettre les prestations de retraite du R.P.C. à la portée des moins de 65 ans serait mieux adapté aux aspects de la retraite chez la femme.

Il semble paradoxal de se fonder sur les modalités de la retraite chez la femme pour modifier l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite du R.P.C. D'un côté, il est sans doute vrai que la plupart des femmes, parmi le nombre considérable qui se retirent avant l'âge de 65 ans, opteraient pour une pension du R.P.C., même réduite, avant cet âge. D'un autre côté, le plan de retraite de la femme, comme son plan de travail, dépend de l'existence d'un milieu de travail qui, traditionnellement, a été contraire à ses intérêts. Alors, il faut se demander si un changement au R.P.C. qui renforcerait des types de travail déjà établis, pour la femme, rendant de ce fait, la retraite avantagée.

1976 au milieu de l'année 1978, le taux d'activité des femmes s'est accru de 4.9% annuellement, en regard de 2.7% pour les années 1971 à 1976 et de 2.2% pour les années 1966 à 1971. Partant de l'instabilité des taux d'activité et d'une série de projections démographiques, projection est faite, dans Policy Review, d'une série de taux de croissance de la population active. Ces taux varient entre 1.5%, jusqu'en 1986, et 3%. Bien que le taux maximum prévu n'atteigne pas le taux de croissance de 3.5 enregistré entre 1967 et 1977, un taux de croissance à la limite supérieure de la série équivalait à l'accroissement du taux d'emploi au cours de la décennie allant de 1967 à 1977. En outre, l'incidence de n'importe quel taux de croissance de la population active sur des surplus ou des pénuries de main-d'oeuvre dépend de l'accroissement du taux d'emploi, au sujet duquel rien n'est certain.

Retraite obligatoire

Il n'y a pas nécessairement de lien entre l'âge ouvrant droit à pension dans le cadre du R.P.C. et la retraite obligatoire. Néanmoins, il existe certains rapports de circonstance qui méritent d'être signalés. Premièrement, si l'âge requis pour les pleines pensions de la S.V. et du R.P.C. était modifié, cela pourrait se répercuter sur l'âge où la retraite est effectivement prise, et, par voie de conséquence, sur l'âge auquel la retraite obligatoire serait imposée. Mais, repétons-le, rien ne porte à croire qu'il y aurait quoi que ce soit de différent en ce qui regarde la retraite obligatoire. Deuxièmement, si le changement de l'âge ouvrant droit à pension aux termes du R.P.C. s'assortissait d'une condition suivant laquelle le cotisant devrait être à la retraite pour toucher la pension, il faudrait établir une distinction plus nette entre les deux notions de travailleur et de retraité. En d'autres termes, il serait obligatoire de quitter la population active comme telle, et non uniquement un employeur. Sur cette obligation, pourraient se greffer des changements aux autres programmes d'aide aux travailleurs; par exemple, modification de l'âge maximum d'admissibilité à ces programmes effectuée parallèlement à une modification de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite du R.P.C. Ainsi, si l'âge requis pour ces prestations était ramené à 60 ans, et s'il devenait le même pour les prestations versées au titre de l'assurance-chômage et des accidents du travail, comme pour la pension d'invalidité du R.P.C., on se sentirait contraint de quitter la population active à ce moment. Au sens strict, les changements aux programmes publics évoqués ici n'impliquent nullement la notion de retraite obligatoire, mais ils ont pour effet de faire ressentir une certaine obligation de quitter la population active.

Garantie d'un revenu pour les cotisants retirés malgré eux avant l'âge de 65 ans

Une étude rendue publique récemment par Santé et Bien-être social Canada, La retraite au Canada, indique qu'un grand nombre de Canadiens doivent prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans, pour des raisons de santé ou parce qu'ils ont été mis à pied, par exemple. En fait, 32.8% des personnes interrogées aux fins de cette enquête, ont révélé avoir pris leur retraite parce qu'elles étaient en mauvaise santé et 5.9% parce qu'elles avaient été mises à pied. Dans les deux cas, 60% s'étaient retirées avant l'âge de 65 ans.

A l'heure actuelle, les personnes qui sont forcées de prendre leur retraite pour des raisons de santé peuvent avoir droit aux prestations d'invalidité du gouvernement, et, si cette retraite est due à leur piètre état de santé ou au fait qu'elles ont été mises à pied, elles ont droit à l'assurance-chômage, pendant une période limitée. Toutefois, si ces prestations ne peuvent être accordées, ou si elles cessent de l'être, la seule forme d'assistance publique offerte devient l'aide sociale, qui est considérée comme plutôt dégradante. Mettre les prestations du R.P.C. à la portée des cotisants qui se retirent avant l'âge de 65

L'accroissement du rapport des personnes âgées prises en charge a été associé à la question de la disponibilité de main-d'œuvre et au coût des programmes de revenu de retraite. En particulier, on a prétendu que le taux d'accroissement de la main-d'œuvre descendrait de façon spectaculaire au cours des années 80 et que le chômage, qui a caractérisé la dernière décennie céderait la place à un marché du travail serré. En général, ces démonstrations reposent non seulement sur des projections de la population en âge de travailler, mais aussi sur des hypothèses plutôt immuables concernant la croissance des taux d'emploi et des taux d'activité. Dans son dernier rapport intitulé Policy Review and Outlook, le C.D. Howe Research Institute souligne qu'une hypothèse douteuse, mais qu'on pose systématiquement pour prédire un marché du travail serré, veut que le taux de participation des femmes se soit stabilisé. Toutefois, du milieu de l'année

L'autre point à souligner est que le taux d'impôt nécessaire afin de garantir un niveau donné de prestations réelles aux retraités variera non seulement selon le rapport des personnes âgées prises en charge, mais inversement au taux de croissance économique réelle. Ainsi, si le rapport des personnes âgées prises en charge doublait sur une période de 60 ans, cela signifierait un taux annuel composé de croissance équivalant à 1 ou 3/16% environ et ne représenterait même pas un quart du taux de croissance économique réelle depuis 1950. Même si le Canada connaissait un taux de croissance réelle plus modeste, 2% par exemple, le taux annuel d'impôt requis pour assurer les mêmes prestations réelles à un nombre croissant de retraités diminuerait. En supposant que le taux de croissance économique réelle s'établisse à 2%, et le taux annuel d'accroissement du rapport des retraités pris en charge vis-à-vis de la population active à 1 ou 3/16%, le taux d'impôt nécessaire au bout de 60 ans pour offrir les mêmes prestations réelles ne serait plus que 61% environ de ce qu'il était au début de cette période.

Les projections démographiques précitées montraient, entre autres choses, que le rapport des 65 et plus aux 20-64 devrait s'accroître, mais que le rapport des moins de 20 ans à la population en âge de travailler (20-64) diminuerait. On n'en sait pas plus sur cette diminution que sur l'accroissement de la population âgée. Néanmoins, pour autant qu'elle se réalise, il est possible que la réduction du nombre de jeunes pris en charge permette une certaine redistribution des ressources publiques, de la jeunesse à la vieillesse. Cette possibilité tient au fait que les jeunes constituent le groupe des bénéficiaires de nombre de programmes publics coûteux et de dépenses fiscales: allocations familiales et allocations aux jeunes; éducation; allocations aux mères; programmes de loisirs; déductions pour enfant à charge; etc. Pour autant qu'il y ait surplus dans les impôts nécessaires au financement des programmes destinés à la jeunesse, il sera possible d'augmenter les dépenses publiques visant les personnes âgées sans majorer les impôts.

Outre l'incertitude des données sur lesquelles reposent les mises en garde au sujet d'un rapport croissant des personnes âgées prises en charge, plusieurs autres difficultés empêchent de franchir aisément le pas entre les projections de ce rapport et toutes conclusions en ce qui a trait au caractère réalisable de divers plans de revenu de retraite. A cet égard, il faut se souvenir, tout d'abord, que ce qu'on peut se permettre n'est pas tant ce qu'un programme donne coûte (question technique) que ce que la société est prête à payer (question politique). Comparativement à ce qui se passe dans plusieurs pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest, les Canadiens ne contribuent pas tellement aux régimes publics de revenu de retraite. Il semblerait donc que les valeurs et croyances purement politiques joueraient sur l'évaluation des tendances de la démographie et des coûts, d'une part, et sur les décisions en matière de politiques, d'autre part. Cela dit, il reste deux points plus ou moins techniques à faire ressortir au sujet de la relation entre un rapport croissant des personnes âgées prises en charge et le caractère réalisable des régimes de revenu de retraite.

4. la prévision d'un rapport des personnes âgées prises en charge alliant s'accroissant incite à la prudence en ce qui a trait aux propositions qui auraient pour effet de l'accentuer davantage, mais il en faut plus pour décider quoi que ce soit au sujet de ces propositions.

Le reste de cette partie de la section traite de certaines des raisons qui ont permis d'aboutir à ces conclusions.

À partir des données du recensement de 1971, Statistique Canada a établi quatre projections de la population canadienne, par groupe d'âge, jusqu'à l'année 2031. Ces estimations reposent sur différentes hypothèses en ce qui regarde les taux de migration nette au pays et les taux de fécondité. Elles montrent un accroissement possible du rapport entre la population des plus de 65 ans et celle des 20 à 64 ans, rapport qui passerait de 15,4% en 1971, à différentes valeurs se situant entre 23,7 et 35%, en l'an 2031. Bien que toutes les projections révèlent un accroissement du rapport des personnes âgées prises en charge, il est également clair que les estimations varient considérablement; par exemple, l'estimation de 23,7% en 2031 est plus près du chiffre de 1971 que de 35% en 2031. Autrement dit, ces estimations ne donnent pas une idée très précise du nombre de personnes prises en charge en 2031.

Non seulement les projections fondées sur le recensement de 1971 font-elles apparaître un accroissement du rapport des personnes âgées prises en charge, mais elles annoncent une baisse du rapport des 19 ans et moins vis-à-vis des 20 à 64 ans. L'effet de ces tendances qui se font contrepoisés s'est traduit par un pourcentage étonnamment stable de la population totale comprise dans la fourchette des 20 à 64 ans. La projection montrant le rapport le moins élevé des personnes âgées prises en charge montre aussi le plus faible pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans, soit 53,8% comparativement à 52,8% en 1971. Par contre, le plus fort pourcentage des 20 à 64 ans n'est que de 57,1%, et ce, selon la projection donnant le plus grand rapport des personnes âgées prises en charge.

En théorie, la stabilité du groupe des 20-64 ans illustre combien les projections dépendent des estimations de la fécondité. Des hypothèses de grande fécondité conduisent à des projections où le nombre de jeunes gens est assez élevé, le nombre de personnes âgées assez réduit, et la population totale considérable. Des hypothèses de fécondité modeste donnent lieu à des projections où ces trois éléments sont inversés. Le fait mérite d'être signalé, car la fécondité n'est généralement pas stable au cours d'aussi longues périodes que la période de référence (60 ans) choisie par Statistique Canada. Quoique que les taux de fécondité n'aient cessé de fléchir depuis la fin des années 50, et que le plus fort taux de fécondité posé comme hypothèse par Statistique Canada n'ait pas été vu depuis 1967, il ne faut pas oublier que ces taux ont beaucoup fluctué au cours des cinquante dernières années, phénomène qui reflète tant l'évolution des attitudes à l'égard de la fonction génératrice que les progrès techniques permettant de la contrôler. Ainsi, le taux de fécondité, d'un peu plus de 3,500 pour 1,000 femmes qu'il était au début des années 20, tomba à 2,500 et un peu plus vers la fin des années 30, avant d'amorcer une remontée qui devait le mener juste au-dessous de 4,000 vers la fin des années 50. Au milieu des années 70, il était retombé à quelque chose comme 1,700. On n'a qu'à regarder l'exemple de nos voisins du Sud pour se convaincre des problèmes susceptibles de survenir lorsque des projections démographiques sont basées sur des taux de fécondité du moment; ainsi, aux Etats-Unis, on a sous-estimé de 56 millions, soit plus de 25%, la population du pays en 1975, en se fondant sur les taux de fécondité peu élevés des années 30.

SECTION 6

Toute tentative, visant à l'étude des conséquences sociales de la modification de l'âge ouvrant droit à pension aux termes du R.P.C., se heurte aux mêmes difficultés que la tentative d'analyser ses effets sur les autres programmes. Les conséquences sociales dépendraient, dans une grande mesure, de l'impact des changements au R.P.C. sur les modalités de la retraite, qui, à leur tour, dépendraient de la nature exacte des conditions suivant lesquelles ces changements seraient apportés au R.P.C. Ces modalités subiraient des influences plus marquées si de pleines pensions de la S.V. et du R.P.C. étaient offertes à tous à l'âge de 60 ans, que si une pension partielle du R.P.C. seulement était accordée aux retraités de certaines industries (travail pénible, malsain ou dangereux). Donc, on peut s'attendre à ce que les diverses propositions de la Section 4 visant à modifier le R.P.C. aient des effets variés sur les modalités de la retraite. Néanmoins, il est possible de passer en revue un certain nombre de questions sociales qui sont liées à l'âge de la retraite, et d'offrir une hypothèse raisonnée sur la manière dont la modification de l'âge ouvrant droit à pension dans le cadre du R.P.C. pourrait influencer sur elles.

Rapport des personnes âgées prises en charge

Le rapport entre les personnes de plus de 65 ans, à la retraite, qui reçoivent actuellement des prestations de vieillesse de régimes publics, et la population active (c'est-à-dire la population âgée de 20 à 64 ans) est appelé rapport des personnes âgées prises en charge. Or, l'accroissement prévu de ce rapport au Canada durant les cinquante prochaines années a été cité comme une cause majeure d'inquiétude vu ses répercussions sur le coût des programmes de revenu de retraite. Toutes choses égales, plus le rapport des personnes âgées prises en charge s'accroît, plus la population active devra être taxée pour pouvoir à un niveau donné de prestations aux retraités. Tout changement de l'âge ouvrant droit aux prestations publiques de retraite est susceptible de modifier le rapport des personnes âgées prises en charge en ce sens qu'il peut modifier l'âge où ces dernières prennent leur retraite.

On a invoqué l'accroissement du rapport des personnes prises en charge au Canada pour ne pas augmenter les prestations publiques de retraite ou abaisser l'âge y ouvrant droit. On a fait valoir que la conjugaison de ces changements éventuels et du rapport croissant de la population âgée prise en charge entraînera un fardeau fiscal impossible à assumer. À quelques occasions, on a aussi prétendu que notre main-d'œuvre s'accroît moins rapidement à l'avenir et, de ce fait, que l'économie aura besoin de tous les travailleurs disponibles. Selon ce raisonnement, donc, il ne faudrait pas inciter les gens à quitter la population active plus tôt que prévu.

Les arguments qui se fondent sur le rapport des personnes âgées prises en charge ne doivent pas être pris à la légère. Cependant, l'analyse des données pertinentes que nous avons pu recueillir mène aux conclusions suivantes:

1. la mesure dans laquelle s'accroît le rapport des personnes âgées prises en charge est pour ainsi dire inconnue;
2. les taux d'imposition requis pour accorder des pensions au nombre grandissant des 65 ans et plus ne devraient pas avoir à augmenter du simple fait que le rapport de ces personnes s'accroît;
3. les pénuries de main-d'œuvre prévues pour l'avenir ne sont pas sérieuses;

La possibilité que des prestations augmentées sur une base actuarielle incitent à différer la retraite, pourrait causer des ennuis en ce qui a trait à la couverture du risque d'invalidité par le secteur privé, car l'assurance des plus de 65 ans est fort onéreuse.

L'assurance-vie pourrait devoir faire face à une situation analogue, étant donné que les plans de groupe offrent généralement une garantie réduite - ou rien du tout - après l'âge de 65 ans.

Malgré la rareté des informations concernant les régimes privés d'assurance-invalidité, les sources courantes révèlent qu'ils sont cordonnées au R.P.C. de deux façons. Premièrement, les prestations sont normalement payables jusqu'à l'âge de 65 ans, mais pas au-delà et deuxièmement, elles sont souvent annulées par les prestations de l'État ou intégrées à celles-ci. Si l'âge requis pour les pleines pensions de la S.V. et du R.P.C. était abaissé, on peut s'imaginer que les normes générales en ce qui regarde la retraite et l'âge maximum au-delà duquel les prestations d'invalidité (privées) ne sont plus accordées ne pourraient qu'être modifiées également. Une pension partielle, offerte avant l'âge de 65 ans, aurait probablement pour seule conséquence de réduire le montant des prestations privées accordées.

Régimes privés d'assurance-invalidité

Comme nous venons de le mentionner, la possibilité de toucher des prestations de la S.V. ou du R.P.C. avant l'âge de 65 ans pourrait bien présenter plus d'attraits que l'aide sociale aux yeux des travailleurs âgés qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage. À nouveau, certaines dépenses au titre de l'aide sociale d'une part, et de la S.V. et du R.P.C. d'autre part, devraient s'annuler si les prestations de ces deux derniers programmes étaient accordées avant l'âge de 65 ans.

Aide sociale

Pour les travailleurs âgés qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et qui ne peuvent dénicher de travail, l'aide sociale, en proportion des besoins, est actuellement la seule forme d'assistance publique dont on peut bénéficier. À n'en pas douter, la possibilité de toucher des prestations totales ou partielles, de la S.V. et du R.P.C. serait, pour ces travailleurs en particulier, beaucoup mieux que l'aide sociale. Par surcroît, certaines dépenses au titre de l'assurance-chômage et du R.P.C. devraient s'annuler.

3. les travailleurs âgés ont moins de chances que les jeunes de trouver de l'emploi quand leurs prestations d'assurance-chômage prennent fin.

1. le chômage chez les travailleurs âgés dure plus longtemps que chez les jeunes;
2. les travailleurs âgés courent plus de risques d'épuiser leurs droits à l'assurance-chômage que les jeunes; et
3. les travailleurs âgés ont moins de chances que les jeunes de trouver de l'emploi quand leurs prestations d'assurance-chômage prennent fin.

logique de croire que l'offre des pensions, au complet, de la S.V. et du R.P.C. avant l'âge de 65 ans éveillerait le desir que soit abaissé l'âge de la retraite fixé par les régimes privés de pensions. D'un autre côté, cet abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes privés exigerait soit une augmentation des ressources mises dans la caisse de ces régimes, soit une diminution des prestations. Donc, la demande d'un âge normal de la retraite abaissé peut ne pas être générale. Si des pensions partielles seulement de la S.V. ou du R.P.C. étaient offertes avant l'âge de 65 ans, les pressions pour que soit réduit l'âge normal de la retraite seraient encore moins fortes. En fait, étant donné le scepticisme qu'on semble afficher à l'égard du caractère adéquat du niveau actuel des prestations de retraite, il est facile d'imaginer qu'on hésitera longuement avant d'essayer de combiner un âge abaissé pour la retraite aux termes du R.P.C. avec un âge normal abaissé suivant un régime privé.

La correspondance ou la non-correspondance de la définition de droit à la retraite anticipée pour la S.V. et le R.P.C. et les régimes privés est un autre facteur qui déterminera l'impact d'un nouvel âge ouvrant droit à pension dans le cadre de la S.V. et du R.P.C. Si les possibilités de retraite anticipée des régimes publics étaient offertes à tous, ou aux travailleurs de telle ou telle industrie, la définition de droit élargi aux prestations de la S.V. et du R.P.C. serait comparable à celle des régimes privés et les points mis en relief au paragraphe précédent s'appliqueraient. Toutefois, si le droit élargi aux prestations de la S.V. et du R.P.C. était ouvert aux cotisants victimes de chômage chronique, la définition de droit élargi ne correspondrait plus à celle des régimes privés. Donc, on conçoit mal que les adhérents d'un régime privé de pensions exigent alors que soit modifié l'âge ouvrant droit à pension pour ce régime particulier.

Il importe de signaler, de façon toute particulière, une modification possible de l'âge ouvrant droit aux prestations du R.P.C. qui compliquerait énormément les choses pour les régimes privés. Ainsi, si on adoptait une formule selon laquelle une pension partielle serait versée aux travailleurs qui passent à un emploi à temps partiel pour se préparer à la retraite (voir l'exemple de la Suède à la Section 3), les cotisants de régimes, où les gains terminaux moyens déterminent le montant de la pension, seraient désavantagés du fait de la diminution de leur salaire. En outre, lorsque seules les périodes d'emploi à temps plein sont considérées aux fins de l'établissement de la durée totale de service, le passage à l'emploi à temps partiel pose des problèmes évidents.

Enfin, il faut mentionner que, si des pensions majorées sur une base actuarielle étaient offertes sur une grande échelle dans le cadre des régimes publics, il est tout probable qu'on en demanderait au moins autant en vertu des régimes privés.

Assurance-chômage

La loi sur l'assurance-chômage fut modifiée récemment de manière que l'âge requis pour les pensions des régimes publics de retraite devienne l'âge limite pour l'assurance-chômage. Il est fort possible que le gouvernement désire qu'il en soit toujours ainsi si de pleines pensions de la S.V. et du R.P.C. viennent à être versées à un autre âge qu'à 65 ans. Un rapport plus important encore existe peut-être entre l'assurance-chômage et l'offre des prestations du R.P.C. à un autre âge qu'à 65 ans. A cet égard, et tel qu'expliqué à l'Annexe 10, les caractéristiques suivantes des travailleurs âgés prennent une signification particulière:

Chacun de ces éléments du R.P.C. dépend, d'une façon ou d'une autre, de l'âge ouvrant droit à la pension de retraite du R.P.C. Par exemple, les prestations d'invalidité cessent actuellement le jour où la pension de retraite est accordée. Si une pension partielle était offerte avant l'âge de 65 ans, il faudrait alors déterminer s'il est juste de forcer les bénéficiaires de prestations d'invalidité à renoncer à ces prestations pour avoir droit à une pension réduite, ou s'il faut les laisser recevoir leurs prestations d'invalidité jusqu'à l'âge de 65 ans.

Les prestations de survivant sont reliées à l'âge ouvrant droit à pension en ce sens que la formule dont on se sert pour les calculer varie selon que le survivant touche une pension de retraite ou non. Toute modification de l'âge requis pour la pension de retraite se répercutera sur les chances que le survivant reçoive cette pension, et par conséquent, sur la formule selon laquelle les prestations de survivant seront calculées. Dans la majorité des cas, ceux qui jouissent d'une pension de retraite verront leurs prestations de survivant s'accroître.

Les prestations de survivant dépendent également des prestations de retraite, car elles sont calculées sur la base de la pension de retraite du cotisant décédé. Si un cotisant décède, par exemple, avant opté pour une retraite anticipée et une pension réduite, cela se refléterait dans la somme des prestations de survivant du conjoint. On est alors en droit de se demander si le conjoint d'un cotisant ne devrait pas donner son consentement avant que ce dernier n'opte pour une pension réduite.

De plus, le conjoint d'un cotisant qui n'a pas droit à la pension de retraite de son propre côté peut recevoir une pension de survivant à l'âge de 65 ans. L'âge requis pour cette prestation pourrait être remis en question si l'âge ouvrant droit à la pension de retraite ordinaire était modifié.

Régimes privés de pensions

Même si les prestations des régimes privés de pensions ne sont pas toujours réellement intégrées au R.P.C., l'existence de ce régime influence grandement la structure des régimes privés. Tout d'abord, on se sert des prestations de la S.V. et du R.P.C. accordées à l'âge de 65 ans pour fixer la somme des prestations - somme nécessaire ou souhaitable - que doivent fournir les régimes privés. Ensuite, la possibilité qu'offrent les régimes privés (comme mentionné à la Section 3) d'opter pour une retraite anticipée est normalement assortie de dispositions prévoyant une pension privée plus généreuse avant l'âge de 65 ans, mais réduite à partir du moment où les pensions de la S.V. et du R.P.C. sont accordées. L'objectif poursuivi en changeant le niveau des prestations des régimes privés est de niveler toutes les prestations (privées et publiques) tout le temps qu'elles sont versées.

Là où les régimes privés de pensions offrent déjà une pleine pension de retraite avant l'âge de 65 ans, l'introduction d'une pension publique, totale ou partielle, aurait probablement pour effet la réduction du montant et du coût des prestations de ces régimes. Il est probable que les économies réalisées pourraient servir à plusieurs fins: abaisser encore davantage l'âge de la retraite prescrit par les régimes privés, augmenter la prestation de base, etc.

Là où les régimes privés de pensions n'offrent pas encore une pleine pension avant l'âge de 65 ans, la spéculation sur les effets de la modification de l'âge requis pour les pensions de la S.V. et du R.P.C. devient beaucoup plus compliquée. D'un côté, il est sans doute

Ce programme, qui prévoit l'examen du revenu, permet de venir en aide au conjoint âgé de 60 à 65 ans d'un pensionné de la S.V. Si jamais la pension du R.P.C. était accordée avant l'âge de 65 ans aux allocataires de l'A.C., les allocations versées et les dépenses au titre de ce programme diminueraient d'autant. Si des pensions totales ou partielles de la S.V. étaient accordées sur une grande échelle des l'âge de 60 ans, des économies au titre de l'A.C. seraient encore plus considérables. Et si les prestations de la S.V. et du S.R.G. étaient accordées à tous des l'âge de 60 ans, l'A.C. perdrait toute raison d'être. Cependant, il faut mentionner que des prestations partielles de la S.V. et du R.P.C. offertes à l'âge de 60 ans ne représenteraient pas un revenu tellement considérable pour les allocataires actuels de l'A.C. qui, avec leur conjoint, n'ont d'autre source de revenu que la combinaison S.V.-S.R.G. Les allocataires de l'A.C. présentent dans cette situation reçoivent l'équivalent des prestations totales de la S.V. et du S.R.G.

Allocation au conjoint

En général, ces régimes sont destinés aux personnes de plus de 65 ans et l'âge requis pourrait être remis en question si l'âge ouvrant droit à pension aux termes du R.P.C. était modifié. En outre, les prestations de ces programmes souffriraient moins bien que d'autres en partie seulement.

Programmes provinciaux d'aide aux personnes âgées (logement, médicaments, et exemption de cotisation à l'assurance maladie)

ans. devenaient une façon de hausser le niveau général de revenu des cotisants de plus de 65 d'autres programmes. Cela serait encore plus vrai si ces prestations accrues du R.P.C. après l'âge de 65 ans, on voudrait probablement qu'il en soit de même pour la S.V. et l'autre en outre considérer que si des prestations accrues du R.P.C. étaient accordées

Tout changement de l'âge ouvrant droit à pension pour le R.P.C. entraînera probablement la remise en question de cet âge pour les autres prestations publiques de retraite; et plus les prestations du R.P.C. seront offertes sur une grande échelle, plus les pressions pour que l'âge ouvrant droit à pension soit modifié dans le cadre de ces autres programmes seront fortes. En d'autres termes, la demande pour que soit abaissé l'âge ouvrant droit à pension aux termes de la S.V. viendra d'un plus grand nombre de gens si cet âge est changé, aux termes du R.P.C., pour tous les cotisants plutôt que pour certains des cotisants les plus âgés, ceux qui sont le plus souvent en chômage, par exemple.

D'aucuns pourront croire qu'une pleine pension du R.P.C. avant l'âge de 65 ans trouvera son pendant dans la demande d'une pleine pension de la S.V., et qu'une pension réduite du R.P.C. trouvera le sien dans la demande d'une pension réduite de la S.V. Il serait donc logique de concevoir des pensions réduites de la S.V. et du R.P.C. offertes avant l'âge de 65 ans, qui ne seraient pas plus coûteuses que les pleines pensions à l'âge de 65 ans. Mais il est plus difficile d'imaginer la demande de pensions réduites dans le cadre des régimes de revenu minimum, car la notion de "minimum" devient alors quelque peu absurde.

Le refus de fournir ces autres prestations, même réduites, serait vu comme un acte de discrimination en faveur des cotisants qui ont les moyens de vivre avec la pension du R.C.P. comme seule forme d'aide publique.

aussi offertes à ce moment. Mais, si aucun autre programme public ne devait emboîter le pas au R.P.C. en modifiant ses conditions ouvrant droit à pension, on conçoit difficilement que même une pleine pension du R.P.C. offerte avant l'âge de 65 ans puisse inciter un grand nombre de gens à prendre leur retraite plus tôt qu'ils ne le feraient maintenant. Donc, l'éventualité de changements semblables dans d'autres programmes publics représente l'une des grandes inconnues qui détermineront l'impact d'un changement de l'âge ouvrant droit à pension pour le R.P.C.

En dépit de ces difficultés, il est possible de fournir une hypothèse raisonnée sur la manière dont des changements de l'âge ouvrant droit à pension pour le R.P.C. pourraient influencer d'autres programmes. Une liste des programmes sur lesquels ces changements pourraient agir figure plus loin. Mais contentons-nous pour le moment des quelques observations et conclusions de l'examen des programmes un à un:

1. Le fait d'offrir les prestations du R.P.C. à d'autres âges qu'à 65 ans aura pour effet la remise en question de l'âge ouvrant droit à pension pour une variété de programmes publics et privés.

2. Les pressions visant à l'abaissement de l'âge ouvrant droit à pension pour d'autres programmes publics et privés seront d'autant plus fortes que les possibilités de retraite anticipée seront offertes à un grand nombre de gens (par exemple, tous ceux de plus de 60 ans par opposition à seulement ceux de cet âge qui sont longtemps en chômage) et que les prestations seront généreuses.

3. Les programmes de soutien du revenu avant l'âge normal de la retraite permettent plus facilement l'introduction d'une pension partielle ou réduite que les programmes de prestations en nature.

4. Deux groupes très différents semblent particulièrement susceptibles de tirer profits des possibilités de retraite hâtive du R.P.C.: ceux qui sont déjà en mesure de se retirer tôt grâce à des régimes privés de pensions, et ceux qui sont contraints de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans pour des raisons de santé ou parce qu'ils sont sans emploi.

5. Les dépenses au titre de ces possibilités de retraite hâtive pourraient être comprises dans une certaine mesure, par la réduction de la somme des prestations versées au titre de l'assurance-chômage et de l'aide sociale.

6. Le Régime des rentes du Québec n'adopterait pas nécessairement les mêmes changements.

L'analyse, programme par programme, d'où sont tirées ces observations et conclusions suit.

Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, et régimes provinciaux de revenu minimum

L'effet de tout changement de l'âge ouvrant droit à pension du R.P.C. sur ces programmes sera indirect et s'opèrera à travers le processus politique. Et ce qu'il faut prévoir, c'est qu'on exige que soit maintenue l'uniformité de l'âge ouvrant droit à pension pour la S.V., le S.R.G., etc., d'une part, et le R.P.C., d'autre part. Il se peut qu'on s'applique à démontrer que la pension du R.P.C., totale ou partielle, n'est pas suffisante pour vivre et, par voie de

L'âge ouvrant droit à pension dans le cadre d'un régime d'État tel le R.P.C. est un élément fondamental qui détermine les caractéristiques d'un grand nombre de régimes privés et d'autres régimes publics. Cela est on ne peut plus vrai pour les régimes privés dont la structure des prestations est réellement intégrée au R.P.C. Néanmoins, même là où il n'y a pas intégration réelle, les prestations de la S.V. et du R.P.C. offertes à l'âge de 65 ans exercent une influence déterminante sur la somme des prestations de sources privées qu'il faut pour assurer un revenu de retraite suffisant. Le fait que les prestations de ces deux programmes (S.V. et R.P.C.) soient accordées à l'âge de 65 ans influe aussi, indirectement, sur la capacité des régimes privés d'offrir des options de retraite anticipée; en effet, si les régimes privés devaient fournir des prestations accrues après l'âge de 65 ans, leur caisse ne leur permettrait peut-être pas de financer la retraite anticipée ou d'autres options.

En plus des régimes privés de pensions, un certain nombre d'autres régimes font entrer en compte les prestations d'assurance-chômage, et de celles qui reçoivent la pension de retraite du R.P.C. à l'égard des prestations d'invalidité, en témoigne. Il existe en outre une certaine interdépendance entre les régimes publics de revenu de retraite; car les dispositions visant à faire équilibre aux gains, contenues dans les programmes d'allocation au conjoint et de supplément de revenu garanti, ainsi que dans les régimes provinciaux de revenu de retraite, font dépendre le montant de l'aide accordée, du revenu provenant d'autres sources, y compris le R.P.C.

Comme nous le verrons plus loin, un certain nombre d'autres programmes sont planifiés en fonction de l'existence des régimes publics de retraite. Contentons-nous de souligner ici que tout changement de l'âge ouvrant droit à pension en ce qui concerne le R.P.C. aura, possiblement, du fait de cette interdépendance, un effet général sur toute une variété d'autres programmes. Le but de notre analyse est d'offrir une conjecture raisonnée sur ce que pourraient être ces répercussions.

Toute tentative visant à évaluer l'impact de l'âge ouvrant droit à pension aux termes du R.P.C. sur d'autres programmes doit obligatoirement reposer en grande partie sur la spéculation. Cela tient au fait que l'impact des changements au R.P.C. sera grandement en fonction du nombre de gens qui voudront exercer leur droit aux prestations du R.P.C. à un autre âge qu'à 65 ans. Or, ce nombre est difficile à prédire pour deux raisons au moins. En premier lieu, les règles régissant le versement des prestations doivent être clairement établies. Par exemple, avant de mesurer l'impact de prestations réduites du R.P.C. offertes des l'âge de 60 ans, il faudrait connaître le taux auquel les prestations seraient réduites par rapport au plein montant et savoir si la retraite serait obligatoire. Si le taux de réduction était élevé et la retraite obligatoire, on pourrait s'attendre à ce que la demande de pensions réduites soit moindre, et inversement, si le taux de réduction était peu élevé et la retraite non obligatoire.

En second lieu, il est difficile de prédire combien de gens décideront de prendre leur retraite à un autre âge qu'à 65 ans parce que leur nombre dépendra pour une bonne part des autres sources de revenu disponibles. Un fort pourcentage de la pleine pension de retraite du R.P.C. offert avant l'âge de 65 ans pourrait inciter un grand nombre de personnes à se retirer avant cet âge, si d'autres prestations publiques de retraite étaient

Septième possibilité: Garder l'âge normal de la retraite à 65 ans, mais ajouter une pension partielle pour les cotisants qui passent du travail à temps plein au travail à temps partiel

Le fait que le passage à la retraite s'opère souvent du jour au lendemain dans notre société ne va pas sans traumatismes psychiques graves dans nombre de cas. La possibilité de passer du travail à temps plein au travail à temps partiel et de recevoir une pension partielle pourrait aider les travailleurs âgés à se "glisser" dans la retraite, et, par voie de conséquence, diminuer les risques des effets nocifs sur le plan psychologique causés par la retraite.

Bien que cette possibilité serve une fin bien précise, son application comporte certaines difficultés. Par exemple, le passage du travail à temps plein au travail à temps partiel serait très net pour la plupart des salariés, mais moins pour d'autres travailleurs (notamment les travailleurs indépendants). Il ne faut pas oublier non plus les cotisants dont la pension est en fonction des gains terminaux, qui se trouveraient nettement désavantagés. Les registres des gains du R.P.C. poseraient des difficultés analogues.

En plus des possibilités énoncées au début de la section, une autre série où l'âge normal de la retraite serait de 70 ans fut envisagée, mais vite écartée. D'un côté, les coûts seraient moindres pour les régimes de pensions et les prestations types plus élevées, et il y aurait en plus la possibilité d'inciter les cotisants à demeurer plus longtemps dans la population active. Toutefois, comme il n'y a pas présentement pénurie de main-d'œuvre, des possibilités reposant sur l'âge normal de la retraite fixé à 70 ans n'auraient pas la même valeur intrinsèque qu'une action visant à faciliter une retraite plus hâtive. L'âge normal de la retraite fixé à 65 ans donne au moins la chance à l'individu de disposer de ses dernières années, et toute décision de travailler après cet âge ne doit pas être forcée par des contraintes pécuniaires.

Quatrième possibilité: Faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option

Une possibilité du genre serait conforme à la place de plus en plus importante qu'occupent les années de service pour établir le droit à pension dans les régimes privés. D'aucuns pourraient également voir là une certaine forme de justice, car sembleraient ainsi récompensés ceux qui ont profité moins longtemps que d'autres des établissements d'éducation subventionnés par l'Etat, ou encore, qui ont moins touché de prestations d'assurance-chômage que d'autres. En plus, comme le déclin de la santé chez celui qui vieillit est souvent le résultat d'une activité professionnelle ininterrompue, cette possibilité permettrait de soulager, un tant soit peu, les cotisants dont la santé se détériore quand ils arrivent à 65 ans. Néanmoins, il faut reconnaître que le but visé est moins de remédier aux problèmes de santé et de chômage au cours des dernières années précédant la retraite que d'établir plus de justice.

Vu l'absence de l'exemption pour élever des enfants, la quatrième possibilité profiterait probablement moins aux femmes qu'aux hommes. Enfin, il n'est pas possible d'établir une estimation valable du coût de cette possibilité et des trois qui restent.

Cinquième possibilité: Faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation dans certains types d'industrie, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option

Cette possibilité suppose que certains types de travail puissent être désignés comme "pénibles" ("malsains" ou "dangereux"), et, en conséquence, que le problème posé par la mauvaise santé des travailleurs âgés puisse être résolu, en partie, par des prestations de retraite accordées aux cotisants qui ont passé un nombre d'années déterminé dans ces types de travail. La mise en application d'une pareille possibilité demandera une étude approfondie de la fréquence des maladies et des accidents du travail dans certaines industries. En outre, certains postes d'industries dangereuses peuvent ne pas l'être, alors que d'autres postes d'industries non dangereuses peuvent l'être, ce qui pourrait s'avérer la cause d'une injustice assez particulière. Evidemment, on pourrait contourner la difficulté jusqu'à un certain point en classant les postes des industries, mais la tâche serait plus astreignante.

Sixième possibilité: Faire reposer le droit à pension sur une période précise sans emploi (ou de mauvaise santé) survenant après un certain âge

Cette possibilité repose sur le raisonnement selon lequel une période prolongée de chômage à un âge avancé (par exemple, douze mois de chômage après l'âge de 60 ans) n'aboutit normalement pas au réembauchage du cotisant. En conséquence, une période prolongée de chômage à un âge avancé devrait être considérée le plus souvent, sinon toujours, comme une retraite anticipée involontaire, et les cotisants qui se retrouvent dans cette situation devraient avoir droit à des prestations de retraite.

De toute évidence, cette possibilité permet de répondre aux besoins des chômeurs âgés. Cependant, certains pourraient voir des problèmes quant au choix des prestations, problèmes particulièrement aigus dans le cas des adhérents au R.P.C. qui travaillent à leur compte.

- Ces deux sommes garantiraient un revenu total de \$743.42 par mois, ou de \$8,921.04 par année, en regard d'un seuil de pauvreté possible de \$7,281 pour une personne seule et de \$10,458 pour un couple, en 1985. Si un cotisant choisissait de prendre sa retraite à l'âge de 60 ans, en 1985, sa prestation réduite du R.P.C. s'établirait à \$304.79 par mois, par rapport à seulement \$279 par mois dans le cadre d'un régime privé à prestations indéterminées. Les deux pensions prises ensemble assureraient un revenu annuel de \$7,005.48, qu'il faut rapprocher des seuils de pauvreté précités.
- Même si l'exercice auquel nous sommes livrés est sujet à la critique, plus exactement en ce qui regarde les hypothèses choisies, il n'en demeure pas moins qu'il faut poursuivre les efforts dans ce sens afin d'obtenir certaines indications de la valeur potentielle des revenus de retraite futurs. Ajoutons en passant, que certains organismes responsables mettent en doute la manière même de déterminer le seuil de pauvreté.
5. Il est impossible, encore une fois, de déterminer les coûts ou économies au titre des autres programmes publics s'ils devaient être modifiés en fonction de cette possibilité.
 6. Tel qu'illustré à l'Annexe 4, le coût pour le R.P.C. serait minimal.
- Troisième possibilité: Garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans et accrue entre 66 et 70 ans**
- Les pensions réduites, selon cette possibilité, seraient les mêmes que selon la précédente. Quant aux pensions accrues offertes à partir de 66 ans, elles apparaissent à l'Annexe 7.
- Les effets probables de cette possibilité sont les suivants:
1. On répondrait à un besoin, sur le plan humain, en accordant davantage de flexibilité.
 2. Les coûts de cette possibilité pour les régimes privés seraient probablement moins considérables que ceux qu'entraînerait la première.
 3. Il est impossible, comme pour les deux premières possibilités, de déterminer les coûts ou économies au titre des autres programmes publics s'ils doivent être modifiés en fonction de cette dernière possibilité.
 4. Les cotisants de plus de 65 ans pourraient être avantagés. (Mais il ne faut pas voir en cette possibilité la solution au problème de revenu de retraite des femmes et des autres petits salariés.)
 5. Plus de cotisants demeureraient dans la population active qu'avec la deuxième possibilité.
 6. Le coût pour le R.P.C. serait probablement plus élevé que suivant la deuxième possibilité. Toutefois, les données permettant de vérifier cette hypothèse ne sont pas disponibles.

Première possibilité: Ramener l'âge normal de la retraite à 60 ans et verser une pension équivalant à 25% du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension.

Il en résulterait probablement ceci:

1. De nombreux cotisants, qui n'ont pas de revenu de retraite ni d'emploi à l'heure actuelle, recevraient une pension.

2. Certains cotisants auraient la chance de changer leur activité après l'âge de 70 ans.

3. Le marché du travail serait serré.

4. Des pressions pourraient être exercées sur les régimes privés de pensions pour que soit abaissé l'âge normal de la retraite, ou du moins, on risquerait de se prévaloir plus souvent des options de retraite hâtive incluses dans la plupart des régimes privés (voir Section 3). Il est cependant impossible d'estimer les coûts sous ce rapport, mais ils devraient augmenter considérablement.

5. Si d'autres programmes publics (sécurité de la vieillesse, assurance-chômage) étaient modifiés en conséquence, certaines économies seraient réalisables au titre de l'assurance-chômage. Par contre, il en coûterait beaucoup plus pour la sécurité de la vieillesse. Toutefois, il est impossible d'exprimer ces valeurs en dollars.

6. Tel qu'indiqué à l'Annexe 4, le coût pour le R.P.C. par répartition s'élèverait, en l'an 2025, à 30% de plus que ce qu'il en coûte en vertu du système actuel.

Deuxième possibilité: Garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans

Voici ce qu'il en découlerait probablement:

1. On répondrait à un besoin, sur le plan humain, en offrant davantage de choix.

2. Le cas des personnes de plus de 65 ans ne serait pas réglé pour autant.

3. Le marché du travail serait serré.

4. Il semble que l'augmentation des coûts pour les régimes privés dépendrait de l'utilisation de cette possibilité qui, de son côté, serait en fonction du revenu combiné qu'une personne pourrait recevoir des deux sources. Dans un effort visant à établir la valeur, du point de vue social, de cette possibilité, certaines hypothèses ont été posées quant au plan de travail et aux gains d'un employé, dans un premier temps, puis ses pensions réduites du R.P.C. et d'un régime privé (par une méthode actuarielle dans ce dernier cas) furent combinées, dans un deuxième temps. Les résultats apparaissent aux Annexes 5 et 6.

Comme indiqué à l'Annexe 3, une projection du seuil de pauvreté fut également réalisée afin de fournir un point de comparaison en regard duquel évaluer les revenus réduits combinés. Les Annexes 3, 5 et 6 montrent qu'un cotisant qui prendrait sa retraite à l'âge normal de 65 ans, en 1985, pourrait espérer recevoir \$435.42 par mois du R.P.C., et seulement \$308 par mois d'un régime privé à prestations indéterminées.

des régimes privés de pensions, d'ailleurs. (Comme mentionné à la Section 3, dans 72.6% de tous les régimes privés de pensions, dont ceux que le gouvernement offre en tant qu'employeur, l'âge normal fixé pour la retraite est de 65 ans.)

Il est intéressant d'examiner la situation actuelle des citoyens canadiens âgés de 60 ans et plus.

1. 65 ans et plus

- a) En 1978, 54% de tous les pensionnés étaient assez pauvres pour recevoir le S.R.G. et plus de 10% dépendaient uniquement des prestations de la S.V. et du S.R.G.

- b) En 1975, 61% des personnes âgées seules et 22% des couples âgés se situaient au-dessous des revenus minimums révisés de Statistique Canada.

En tout et partout, presque la moitié des pensionnés se situaient au-dessous de ces seuils de pauvreté.

2. 60 à 64 ans

- a) Selon une étude rendue publique dans La retraite au Canada, en 1975, 37% des hommes étaient à la retraite à l'âge de 64 ans, dont 58% pour des raisons de santé et 10% parce qu'ils avaient été mis à pied.

- b) Selon la même étude, moins du tiers des personnes qui étaient à la retraite pour des raisons de santé ou parce qu'elles avaient été mises à pied, touchaient des pensions versées par l'employeur.

- c) En 1975, une autre étude montrait que 30% de ceux qui avaient reçu des prestations d'assurance-chômage pendant plus de 49 semaines étaient âgés de 55 ans et plus, alors que ce groupe d'âge ne représentait que 11% de tous les demandeurs.

- d) En 1976, 22% des femmes âgées de 60 à 64 ans étaient veuves (120,000). Moins de 20% de ces veuves avaient droit à des prestations de survivant en vertu de régimes de pensions offerts par l'employeur, et juste un peu plus du tiers de ces veuves faisaient partie de la population active.

3. Femmes

En 1975, plus des deux tiers de toutes les femmes non mariées de plus de 65 ans (plus de 400,000 Canadiennes) avaient un revenu en espèces de moins de \$3,500.

À la lumière de ce qui précède, il semble que selon le système actuel, un trop grand nombre de personnes âgées de plus de 60 ans bénéficiaient d'un revenu insuffisant, n'ont pas d'emploi ou n'ont aucun espoir de joindre le marché du travail.

Avant d'analyser les diverses possibilités qui figurent au début de la section, mentionnons que les effets éventuels de ces changements sur les autres programmes publics ou privés de prestations, ainsi que les conséquences sociales éventuelles, sont étudiés en détail aux Sections 5 et 6. Ainsi, ces éléments ne sont qu'évoqués brièvement dans cette section, qui porte, surtout, sur les conséquences économiques, dans la mesure où il fut possible de les déterminer.

SECTION 4

Nous avons cru, au début, qu'il était possible de rendre le R.P.C. plus souple par les moyens suivants:

1. ramener l'âge normal de la retraite à 60 ans et verser une pension équivalant à 25% du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension;

2. garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans;

3. garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans et accrue entre 66 et 70 ans;

(Les Annexes 5 et 8 montrent respectivement des prestations du R.P.C. réduites et accrues en fonction de pourcentages précis du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension par opposition à des rajustements à la pension payable à l'âge de 65 ans.)

4. faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option;

5. faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation dans certains types d'industrie, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option;

6. faire reposer le droit à la pension sur une période précise sans emploi (ou de mauvaise santé) survenant après un certain âge;

7. garder l'âge normal de la retraite à 65 ans, mais ajouter une pension partielle semblable à celle qui fait partie du système de sécurité sociale de la Suède depuis 1976 et dont il est question à la Section 3. (Soit dit en passant, il semble que le Danemark étudie présentement la même possibilité.)

Pour réaliser notre mandat, nous devons étudier les conséquences économiques et sociales d'une souplesse accrue. En conséquence, il nous fallait envisager aussi les conséquences sur certains aspects de la situation actuelle.

Situation actuelle

Tel que mentionné dans l'avant-propos, le R.P.C. prévoit des prestations de retraite payables à l'âge de 65 ans. Ces prestations ne peuvent, en aucun temps, être perçues avant l'âge de 65 ans, mais elles doivent commencer à l'être avant l'âge de 71 ans. Comme indiqué à l'Annexe 8, si un cotisant du R.P.C. commence à toucher ses prestations de retraite entre l'âge de 65 et de 71 ans, le montant des prestations auxquelles il a droit est plus élevé que s'il avait décidé de les toucher des 65 ans en raison d'augmentations du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. Mais la différence et l'effet dit de "rattrapage" sont tels qu'il faut s'interroger sur l'utilité de différer des prestations qui pourraient être perçues des l'âge de 65 ans. Donc, il semble assez juste de dire que l'âge de 65 ans est l'âge ouvrant droit à pension aux termes du R.P.C., comme pour la plupart

prévoyant un âge de la retraite différent pour les hommes et pour les femmes. En effet, il était courant par le passé que l'âge de la retraite soit de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes dans un même régime.

La catégorie "Autres" des Annexes 1 et 2 renvoie aux situations où l'âge normal de la retraite n'est pas simplement un âge comme tel, mais un âge auquel se combinent les années de service ou, dans le cas des Forces armées, le grade.

Comme le montrent les deux premières annexes, les résultats suivants sont obtenus lorsque ces données sont réparties entre les sexes et les secteurs public et privé (public renvoie ici à l'Etat en qualité d'employeur). Le pourcentage des hommes couverts par un régime privé de pensions qui prescrit l'âge de 65 ans comme l'âge normal de la retraite passe de 91.5 à 93.6 entre 1970 et 1976, cependant que le pourcentage des femmes part de 65.7 pour atteindre 82.2. Au cours de la même période, le pourcentage des femmes couvertes par un régime privé de pensions qui fixe à 60 ans l'âge normal de la retraite passe de 18.4 à 6.3, alors que la proportion des hommes double (0.8% en 1970 et 1.6% en 1976). Dans le secteur public, les choses sont passablement différentes.

En 1970, l'âge normal de la retraite était de 65 ans pour 54.9% seulement des hommes couverts par un régime de retraite, et de 60 ans pour 24.3%. En 1976, ces proportions sont passées à 61.1% (augmentation) et à 22.3% (diminution) respectivement. La même tendance se répète pour les femmes du secteur public. Le pourcentage des femmes pour qui l'âge normal de la retraite est fixé à 65 ans passe de 45.5 à 56.4, alors que la proportion de celles pour qui ce moment arrive à 60 ans passe de 35.8% à 26.8%.

Bien que l'âge de 65 ans soit solidement implanté (et de plus en plus) comme l'âge normal de la retraite, 97% des régimes, qui couvrent 95% de tous les adhérents, prévoient une pension réduite en cas de retraite anticipée. Ces proportions étaient identiques en 1974 et en 1976. En 1976, 40% des personnes couvertes par un régime prévoyant une pension réduite en cas de retraite anticipée pouvaient exercer ce droit (c'est-à-dire prendre une retraite anticipée) sans le consentement de leur employeur; par contre, 45% devaient obtenir son consentement et 5% pouvaient être envoyées à la retraite, sans leur consentement, par l'employeur.

En plus des régimes qui prévoient une pension réduite en cas de retraite anticipée, il en existe de plus en plus où une clause spéciale se greffe sur l'âge normal de la retraite. Par exemple, cette clause peut assurer une pleine pension à l'employé qui a accumulé un certain nombre d'années de service, ou qui a atteint un âge déterminé et accumulé un certain nombre d'années de service. Les formules du genre sont de plus en plus courantes là où des groupes considérables sont couverts par un régime unique. Ainsi, seulement 4% des régimes de retraite comportaient une clause de retraite anticipée en 1976, mais ils couvraient 40% des adhérents, en regard de 30% en 1970. Toujours en 1976, 12% des régimes dans le secteur public, qui couvraient bien au-dessus de la moitié des adhérents, incluaient une clause spéciale de retraite anticipée, comparativement à 3% des régimes et à 28% des adhérents dans le secteur privé.

Grande-Bretagne: Les pensions de vieillesse sont payables à l'âge de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes; elles peuvent être complétées par des gains jusqu'à un certain plafond. Ce plafond est réexaminé chaque année de sorte qu'il suive la courbe des gains en général.

Etats-Unis: Les pensions de retraite sont payables à l'âge de 65 ans, mais des prestations réduites sont offertes dès l'âge de 62 ans. Les gains des personnes de moins de 72 ans sont plafonnés, mais ce plafond sera relevé au cours des années qui viennent, et en 1982, la limite d'âge aura été ramenée à 70 ans.

La revue des systèmes d'autres pays, choisis sans aucune raison particulière, montre plusieurs différences.

Tchécoslovaquie: Les pensions de vieillesse sont payables à partir de différents âges entre 55 et 60 ans, selon la catégorie d'emploi de l'individu et, dans le cas des femmes, à partir de 53 ans, suivant le nombre d'enfants qu'elles ont élevés. Des pensions proportionnelles sont également accordées à ceux dont la durée de travail est inférieure à la moyenne, et les pensions sont augmentées si l'employé décide de les différer et de continuer à travailler.

Suède: La pleine pension est accordée à l'âge de 65 ans, ou entre 60 et 65 ans si l'individu n'est plus en mesure de travailler ou s'il est en chômage et se retrouve sans perspectives d'emploi. Des pensions réduites sont payables entre l'âge de 60 et 65 ans, mais des pensions augmentées sont offertes si on attend d'avoir entre 65 et 70 ans pour les demander. En 1976, des pensions partielles furent introduites à l'intention des personnes de 60 à 65 ans qui désiraient continuer à travailler à temps partiel et combiner leurs gains à une pension (ce qui correspondait à quelque chose comme 85% ou 90% du revenu que leur assurait leur emploi à temps plein). Cette formule nouvelle permet donc au travailleur de quitter graduellement la population active et de se préparer en vue de sa vraie retraite.

Italie: Les pensions de vieillesse sont payables à l'âge de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes après 15 ans de cotisation. Elles sont aussi payables à n'importe quel âge après 35 ans de cotisation. Les gains peuvent réduire les pensions, et dans le cas de celles qui sont fonction des états de service, la retraite complète est obligatoire.

Belgique: Les pensions sont payables aux hommes à 65 ans et aux femmes à 60 ans. Des pensions réduites peuvent toutefois être accordées cinq ans plus tôt. Un homme a droit à sa pleine pension un an plus tôt s'il a occupé un emploi considéré comme malsain pendant cinq de ses quinze ou une de ses douze dernières années de travail.

En résumé, même si certaines modalités ne sauraient s'appliquer au Canada parce qu'elles ne visent que certaines situations nationales particulières (par exemple, l'âge de la retraite à 45 ans peut refléter une espérance de vie plus courte, comme la pleine pension par-dessus le plein salaire peut traduire un manque de main-d'oeuvre), il n'en demeure pas moins qu'une souplesse accrue quant à l'âge de la retraite, aux termes du R.P.C., constituerait difficilement un précédent en regard aux autres systèmes de sécurité sociale.

Régimes privés de pensions au Canada

En 1976, l'âge normal de la retraite pour 72,6 des adhérents à des régimes privés de pensions était de 65 ans. Ce pourcentage représente une augmentation de 11,5 par rapport à 1970 et s'explique par la diminution du pourcentage d'emploies couverts par des régimes

SECTION 3

Systèmes de sécurité sociale dans le monde

Selon une étude menée par le ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être social des États-Unis (Social Security Programs Throughout The World - 1977), 114 pays du monde offrent quelque forme de programmes de prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants en se fondant sur un ou plusieurs des principes suivants: universalité et lien avec l'emploi, comme question de droit et évaluation des ressources, tel qu'établi par l'administration.

La tendance à la baisse de l'âge de la retraite, qui ouvre droit à la pension de vieillesse, s'est maintenue au cours des dernières années; en plus, les pressions sociales grandissantes en vue d'une retraite plus hâtive et l'augmentation du chômage vers le milieu des années 70 ont entraîné l'introduction de choix additionnels quant aux possibilités de retraite.

Dans la plupart des pays, l'individu de 60 à 65 ans a droit à sa pension de vieillesse, quoiqu'il doive attendre jusqu'à 70 ans pour bénéficier de sa pleine pension en Israël. Au Swaziland et en Ouganda, l'âge de la retraite somme des 45 ans. Dans d'autres pays, des prestations fondées sur les états de service sont offertes à n'importe quel âge après 30 à 40 années de travail.

Dans plus de la moitié des programmes de sécurité sociale, l'âge ouvrant droit à pension est le même pour les femmes et pour les hommes. Dans les autres, les femmes peuvent jouir de leur pleine pension avant les hommes, généralement cinq ans plus tôt. Toutefois, la tendance s'oriente vers un âge identique pour les femmes et les hommes.

Beaucoup de programmes permettent, au choix, une retraite précoce et offrent des pensions réduites, par des calculs actuariels, jusqu'à un maximum de cinq ans avant l'âge normal de la retraite.

Certains pays accordent une pleine pension avant l'âge normal de la retraite, si la personne exerce un métier particulièrement dur, malsain ou dangereux (France et Turquie); ou si une période de chômage non volontaire continue pendant un certain temps avant l'âge normal de la retraite (Portugal).

La plupart des systèmes imposent la cessation d'emploi comme condition; c'est-à-dire que l'individu doit se retirer totalement ou en majeure partie des secteurs d'emploi visés et que sa pension peut être retenue ou réduite, suivant son revenu, s'il continue à travailler. Néanmoins, en Europe de l'Est et en Union soviétique, les personnes qui continuent à travailler peuvent jouir de leur pleine pension (probablement à cause du manque de main-d'oeuvre).

Passons rapidement en revue les pratiques de l'heure en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Allemagne fédérale: Les pensions de vieillesse sont payables à l'âge de 63 ans si l'individu a 35 ans d'assurance, à l'âge de 65 ans pour 15 ans d'assurance, et à l'âge de 60 ans pour 15 ans d'assurance et un an de chômage au cours des 18 derniers mois. Si la pension est prise avant l'âge de 65 ans, certaines restrictions sont imposées quant aux gains par la suite.

pension universelle et le supplément de revenu garanti sont toujours financés à même la caisse de la sécurité de la vieillesse, et les hausses de l'impôt sur la sécurité de la vieillesse permettent de parer à la demande supplémentaire.

En un laps de temps relativement bref, les caisses de retraite au Canada sont devenues des sources importantes d'épargne nationale. Il est évident que toute proposition de modification à la structure du R.P.C. aurait des conséquences sur l'économie globale du pays et, en particulier, sur le financement à long terme des provinces.

L'histoire semble indiquer que les changements apportés par le gouvernement en matière de politique de retraite découlent de pressions exercées dans ses rangs mêmes, par les gouvernements provinciaux, ou encore par des groupes de pression tels les syndicats et l'industrie. L'évolution des systèmes de sécurité sociale de la Grande-Bretagne et du Canada, en particulier, semble montrer que l'intérêt public aurait toujours été mieux servi par un âge ouvrant droit à pension moindre que ce qu'on jugeait approprié au moment de l'introduction des régimes. Il convient aussi de prendre note que des arguments ont déjà été avancés pour un âge de la retraite variant en fonction de la nature du travail de l'individu, ou pour l'âge de 60 ans comme âge ouvrant droit à pension, compte tenu du fléchissement des possibilités de gains à partir de cet âge et aussi dans le but de créer des occasions d'emploi pour les plus jeunes.

On a souvent exprimé la crainte, récemment, que si les prestations du R.P.C. continuaient de s'accroître, le danger que les impôts augmentent serait grand et les générations futures devraient assumer des coûts impossibles.⁽¹¹⁾

Il apparaît donc que tout changement envisagé demande une étude minutieuse quant aux conséquences globales pour la nation et les individus qui la composent.

Vers la fin des années 40, les syndicats, les églises et les groupes de pensionnés exercent des pressions intenses pour qu'on modifie le système de pensions. Cela est amplifié, à travers le processus démographique, par la puissance grandissante d'un parti qui compte de forts appuis dans les milieux ouvriers et agricoles. À ce moment, tous les partis politiques sont pour qu'on abandonne l'évaluation des ressources et que le gouvernement fédéral prenne les moyens d'assurer un revenu de base aux personnes âgées. Diverses modifications sont votées pour minimiser les restrictions du régime, et d'autres programmes de sécurité sociale liés à l'allocation familiale et à l'assurance-chômage sont mis sur pied. Toutefois, aucun changement quant à la responsabilité fédérale en matière de pensions ne peut être apporté sans amendement constitutionnel.

Enfin, en 1951, la Loi sur la sécurité de la vieillesse est adoptée pour garantir une pension non contributive à l'âge de 70 ans, sous réserve de conditions de résidence seulement. Comme indiqué plus tôt, la loi sur l'assistance-vieillesse prévoyait des pensions soumises à l'examen des ressources pour les personnes de 65 à 69 ans. (Cette loi reposant sur les principes de la Loi de 1927 tomba graduellement en désuétude comme l'âge ouvrant droit à pension fut abaissé en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse.)

(Il est intéressant de noter, en passant, que Terre-Neuve ramène de 75 à 70 ans l'âge ouvrant droit à pension au moment de rallier la Confédération, et que la Loi sur les prestations de retraite de l'Ontario prescrit, entre autres choses, l'âge de 70 ans comme âge ouvrant droit à pension.) Une modification, en 1966, prévoit un supplément de revenu garanti pour les pensionnés dont les prestations de la S.V. représentent tout le revenu ou presque. En 1970, toute personne de 65 ans et plus avait droit à des prestations et le programme était doté d'un mécanisme d'indexation au coût de la vie. Il était administré par le gouvernement fédéral et financé par l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

L'idée d'un régime contributif où les prestations seraient en relation directe avec les gains commence à germer durant les années 50 et au début de la décennie suivante; on voit là un moyen de compléter cette pension universelle et d'assurer une certaine transférabilité des pensions avec cotisations. Les pressions exercées sur les gouvernements fédéral et provinciaux par l'industrie et le mouvement syndical, ainsi qu'une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en 1964, débouchent sur l'adoption, en 1965, du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, qui entrent en vigueur en 1966. (En 1961, le taux d'activité des personnes de 65 ans et plus n'est plus que de 18%). En vertu de cette loi, l'âge ouvrant droit à pension est fixé à 70 ans, et des pensions sont offertes entre l'âge de 65 et de 69 ans, sous réserve de l'examen des ressources.

Le régime est donc lié au revenu et englobe des prestations de retraite, de personnes à charge et d'invalidité du type des assurances sociales, qui se greffent sur le taux fixe du programme de la S.V. Entre 1965 et 1970, l'âge ouvrant droit à pension est ramené graduellement de 70 à 65 ans. À compter du 1^{er} janvier 1975, l'examen du revenu est supprimé et le cotisant doit choisir parmi ces options: versement de la pension à partir de l'âge de 70 ans, qu'il continue à travailler ou non; ou bien participation au Régime jusqu'à l'âge de 70 ans.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec couvrent salariés et travailleurs indépendants, et exigent la contribution des patrons, salariés et travailleurs indépendants. Les sommes ainsi amassées par le R.P.C. sont mises à la disposition des provinces, sous forme de prêts, suivant le nombre de cotisants dans chacune d'elles. La

Avant les années 20, l'Ontario, la Nouvelle-Ecosse et la Colombie-Britannique ont voté des plans de pensions de vieillesse (sans cotisation, mais avec évaluation des ressources). Les autres gouvernements hésitent à prendre à leur compte les dépenses supplémentaires que pareilles mesures comportent et voient là une responsabilité fédérale. Néanmoins, cela ne va pas empêcher la création de programmes de sécurité sociale axés sur l'indemnisation des travailleurs et les allocations aux mères. En 1925, la Colombie-Britannique adopte une résolution préconisant la coopération avec le gouvernement fédéral en vue de l'élaboration d'un régime.⁽¹⁰⁾

À partir des années 20, la prestation de pensions devint souvent une question politique tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon provincial. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la responsabilité des pensions appartient aux provinces. Sur le plan local, il s'agit avant tout de venir en aide aux vrais indigents qui, du reste, ne doivent pas être si nombreux. L'Opposition, à l'époque, exprime souvent ce sentiment. Toutefois, les pressions des provinces et des députés travaillistes vont obliger le gouvernement fédéral à offrir des pensions universelles.

En 1927, l'adoption de la Loi sur les pensions de vieillesse marque la première véritable intervention du gouvernement fédéral dans le champ du bien-être social et la reconnaissance de la prestation de pensions comme une affaire d'intérêt public. (En 1921, le taux d'activité des travailleurs de 65 ans et plus s'établit à 32.5%.) Cette loi fixe à 70 ans l'âge ouvrant droit à une pension soumise à l'évaluation des ressources. (Ce n'est qu'en 1951 que cet âge change, c'est-à-dire au moment où une pension, encore soumise à l'examen des ressources, est offerte aux personnes de 65 à 69 ans en vertu de la Loi sur l'assurance-vieillesse.) Toutefois, en 1927, ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne possèdent d'expérience dans l'administration de l'aide sociale et, comme de juste, l'application de la loi et la couverture diffèrent grandement d'une province à l'autre.

On ne sait trop quel ministère fédéral devrait être responsable de l'administration des pensions; le ministère du Travail, le ministère des Finances et finalement le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en sont à tour investis. Bien que le gouvernement fédéral et les provinces assument les coûts ensemble, ces dernières administrèrent le régime.

Trois problèmes se posent alors: il faut attendre presque dix ans avant que toutes les provinces acceptent le régime; puis il y a la question de responsabilité tant fédérale que provinciale en matière de coûts, et la reconnaissance de la responsabilité gouvernementale qui rencontre une opposition changeante.

Au cours des années 30 toutefois, la majorité des provinces introduisent des mesures législatives à la suite de demandes insistantes, de la part des municipalités et des associations, pour les pensions. Un nouveau problème se pose: l'augmentation du coût de la vie immédiatement avant la Seconde Guerre mondiale, situation qui crée la demande de pensions plus élevées à l'échelon provincial. Certaines provinces instituent des suppléments, ce qui va briser l'uniformité des pensions au pays.

"Il va dans l'intérêt public d'encourager et d'aider les gens à économiser pour leurs vieux jours"(6).

La loi laisse à chaque acheteur le soin de décider à quel âge il touchera sa rente (environ 5% de la population était âgé de 65 et plus à ce moment)(7), et, semble-t-il, 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes sont des choix fréquents.(8)

En 1919, la Loi de 1917 concernant l'impôt de guerre sur le revenu est modifiée pour permettre à l'employé de déduire de son revenu imposable ses cotisations à un régime de retraite offert par l'employeur. Une autre modification à la même loi, en 1938, permet à l'employeur de déduire sa contribution forfaitaire. Pareils avantages fiscaux, conjugués à l'augmentation des biens matériels après la seconde guerre mondiale, vont favoriser l'essor des régimes de retraite. Mais ce n'est que dans les années 50 que les économies en vue de la vieillesse deviennent appréciables(9) et que les syndicats de l'industrie automobile incluent les pensions dans leurs revendications contractuelles(7).

Régimes universels

La première fois que le gouvernement fédéral touché aux régimes de pensions, c'est en faveur des soldats des régiments britanniques partant à la retraite. Au début des années 1900, de simples députés, le Trade and Labour Congress et le National Trades and Labour Congress centrent leur action sur les pensions de vieillesse, et des 1906, veulent saisir la Chambre des communes de la question.

Des progrès sont aussi marqués dans les provinces. À la suite de pressions de l'Association provinciale des travailleurs, la Nouvelle-Ecosse adopte, en 1908, une loi prévoyant la création d'une commission chargée de mener à terme l'établissement d'un régime de retraite. À cause de l'opposition qu'elle suscite, la loi n'est jamais proclamée et elle est retirée des statuts en 1923.

Dans les autres provinces, un certain nombre de factions de partis politiques se forment pour répondre aux besoins de groupes particuliers, agriculteurs et ouvriers, par exemple. Ainsi, le Parti travailliste canadien présente des candidats prônant les pensions publiques. Au moment de la Grande Guerre, le gouvernement fédéral reconnaît cette tendance, mais il faut attendre jusqu'en 1919 pour qu'on s'intéresse vraiment aux pensions publiques.

6. Financial Systems of Canada: Its Growth and Development - E.P. Neufeld, 1972
7. Old Age Pensions and Policy-Making in Canada - Kenneth Bryden
8. Division des rentes de Commission d'assurance-chômage
9. Financial Systems of Canada: Its Growth and Development - E.P. Neufeld, 1972

Au début, des régimes sont institués dans l'industrie privée; ils assurent un revenu au cours de l'année suivant la cessation d'emploi et sont perçus comme une récompense pour de longs états de service de la part d'un employeur satisfait. Le montant des prestations est laissé à la discrétion de l'employeur, qu'aucune loi n'oblige à verser, du reste. Au fil des ans, divers groupements ouvriers et religieux font des efforts pour convaincre l'employeur qu'il a l'obligation morale d'accorder des pensions.

Après la Seconde Guerre mondiale, un marché du travail plus restreint et les revendications du mouvement ouvrier font en sorte que la question des pensions devient de plus en plus d'actualité. Les prestations de pension sont alors perçues comme un droit qui s'assortit d'obligations contractuelles pour l'employeur. Il arrive aussi qu'on se représente les prestations promises en vertu d'un régime privé de pensions comme un salaire différé. À cause des tendances inflationnistes actuelles, cette idée de salaire différé ne semblerait aller sans quelque protection du pouvoir d'achat.

La notion de salaire différé rencontre actuellement une certaine opposition, comparable à celle que suscitent les pensions gratuites, du moins pour autant que le nombre d'années passées au service d'un employeur reste un facteur prépondérant. Toutefois, nombre de régimes sont encore négociés comme si les pensions représentaient un salaire différé, et les droits des employés sont clairement définis dans le contrat.

À mesure que les pensions sont acceptées comme un droit exécutoire une fois les conditions ouvrant droit toutes remplies, on se rend compte que les régimes de pensions ont une importance capitale dans la vie de beaucoup de gens et, en conséquence, que leurs prescriptions doivent être réalisables.

Parallèlement à l'essor des régimes privés de pensions, pression est faite sur les pouvoirs publics afin qu'ils fournissent un revenu aux personnes âgées. Si on agit ainsi, c'est parce que les régimes privés font prendre conscience de la valeur des pensions en général et, à mesure qu'on en devient plus convaincu, parce que les régimes privés ne semblent pas nécessairement tout à fait adéquats.

Au moment même où ces changements d'attitudes se produisent, le taux d'activité des femmes augmente. (De 16% en 1901, il passe à 26,7% en 1961, à 30% en 1966, et à 47,8% en 1978). Même si ce facteur n'entre pas en ligne de compte avant un certain temps, les salaires et prestations de pension des femmes ne suivent pas ceux de l'homme. En outre, les femmes qui demeurent au foyer demandent avec de plus en plus d'insistance que leurs droits à une pension pour leurs vieux jours soient reconnus.

Essor des régimes de pensions

Les premiers efforts en vue de la création de régimes de retraite se traduisent par une rente offerte par des compagnies d'assurance sur la vie. La première compagnie à introduire l'idée au Canada est The Canada Life Assurance Company, en 1847. Vers la fin des années 1800, le Grand Trunk Railway et certaines banques a charte introduisent les régimes de retraite contributifs.

Le gouvernement fédéral essaie de stimuler les économies en prévision de la vieillesse en adoptant en 1908 la Loi des rentes sur l'État. Cette loi autorise la vente de rentes par l'État et repose sur le principe selon lequel

En 1925, la Loi sur les pensions contributives pour les veuves, orphelins et personnes âgées assurait une pension contributive à l'âge de 65 ans. Le bénéficiaire de cette pension avait droit, en atteignant l'âge de 70 ans, à une pension non établie sur la cotisation, c'est-à-dire non contributive, sous réserve d'aucune des conditions de citoyenneté, de résidence et de revenu.

Etats-Unis: Aux Etats-Unis, les gens croyaient qu'en travaillant fort et en épargnant, ils ne seraient jamais démunis. Ils estimaient de plus qu'il appartenait à leurs enfants de leur venir en aide en temps de crise, non à l'Etat. Au début des années 1900, une série de commissions, dans divers Etats examina la situation des personnes âgées, car il devenait apparent que certaines catégories de personnes n'étaient pas nécessairement en mesure de se suffire à elles-mêmes: les personnes âgées, les veuves, les orphelins et les grands handicapés.

Le premier régime d'aide à la vieillesse fut voté par l'Alaska, en 1915, et une trentaine d'autres régimes virent le jour avant 1935. Dans la moitié de ces régimes environ, l'âge minimum prescrit était de 65 ans, et dans les autres, de 70 ans. Des conditions de citoyenneté et de résidence étaient imposées à la plupart du temps. Les personnes qui avaient des parents capables de les aider financièrement n'étaient pas admissibles, et des droits de rétention de biens étaient souvent imposés pour garantir le remboursement de l'aide fournie.

La Grande Dépression du début des années 30 signifia une perte d'emploi et d'économies pour beaucoup de personnes, et nombre d'Etats eurent de la difficulté à financer le secours général et le type d'aide décrits ci-dessus. Les pressions du public aboutirent à la Loi sur la sécurité sociale, en 1935. Entre autres choses, cette loi prévoyait le versement de prestations mensuelles aux travailleurs retraités de 65 ans et plus. Il semble que cet âge ait été un compromis, car 70 ans semblait trop tard et peu réalisable, et 60 ans trop tôt compte tenu des pratiques courantes d'emploi et des coûts.⁽⁵⁾ L'évaluation du revenu de retraite était implicite dans la loi, car si une personne tirait d'un emploi une rémunération visée par la loi, les prestations mensuelles de vieillesse étaient retenues. Des modifications à la loi, en 1939, fixèrent le maximum de gains à \$14.99 par mois. En deçà de ce seuil, on ne touchait pas aux prestations, mais au-delà, on les supprimait. Employés et employeurs contribuaient à la sécurité sociale au moyen d'une taxe.

Origines du système de sécurité sociale au Canada - attitudes à l'égard de l'aide financière à la vieillesse

Au Canada, les attitudes par rapport à l'aide financière à la vieillesse ont évolué graduellement au cours du siècle, reflet surtout de l'urbanisation et de l'industrialisation accrues. En outre, l'espérance de vie plus longue, la nouvelle vision de l'activité professionnelle et de la responsabilité familiale ont amené l'individu à envisager autrement ses vieux jours.

Pendant de nombreuses années, on a pensé que l'individu lui-même devait planifier en fonction de sa retraite, et que l'aide à la vieillesse découragerait de travailler et d'épargner. Somme toute, on misait beaucoup sur l'individualisme.

SECTION 2

Origines des systèmes de sécurité sociale de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des États-Unis

Allemagne: C'est à l'Allemagne que revient normalement le mérite d'avoir institué le premier système national de sécurité sociale; la dernière des lois de prévoyance de Bismark, la Loi sur l'assurance-vieillesse, fut adoptée en 1889. Cette loi prévoyait une pension de vieillesse, fondée sur la cotisation, payable au moment où le travailleur atteignait l'âge de 70 ans, ainsi qu'une pension en cas d'invalidité permanente lorsque le travailleur était assuré depuis cinq ans.⁽¹⁾

Il semble que la pension de vieillesse ait d'abord été envisagée comme un complément des gains et non comme une allocation de retraite. Quand un travailleur devenait incapable de travailler, il demandait que sa pension de retraite soit changée en une pension d'invalidité (laquelle était plus élevée).

Bismark espérait qu'en donnant aux travailleurs une part - si minime fût-elle - de la richesse du gouvernement au moment où le besoin s'en faisait sentir et, en faisant une question de droit, il parviendrait à détourner le mouvement ouvrier de son but de renverser ce gouvernement. La loi fut conçue plus dans un esprit de bienveillance traditionnelle éclairée que par égard pour les ouvriers.⁽²⁾

En 1922, une modification à la loi rendait la pension de vieillesse comparable à la pension d'invalidité, une fois l'âge de la retraite atteint, que la personne fût invalide ou non.⁽²⁾ Le droit à la pension de vieillesse fut ramené à 65 ans en 1916.⁽²⁾

Grande-Bretagne: Une étude menée en Grande-Bretagne au début des années 1890 révélait une tendance poussée au paupérisme à compter de l'âge de 65 ans. La Loi des pauvres n'est pas une solution au problème: le secours à domicile manque d'humanité, et l'asile des pauvres encourage l'imprévoyance. On est donc justifié de chercher un meilleur système.

Des pensions à l'âge de 65 ans sont proposées, pensions acquises volontairement avec l'aide de l'État. Pour produire les résultats escomptés, le système doit être universel... obligatoire... et, son financement doit reposer sur l'impôt.⁽³⁾

En vertu de la Loi de 1908 sur les pensions de vieillesse, des pensions gratuites furent servies à l'âge de 70 ans, sous réserve de conditions de citoyenneté, de résidence et de revenu.⁽⁴⁾

Il semble que l'âge de 70 ans ait été choisi parce qu'on croyait que l'État ne pouvait se montrer plus généreux en matière de pensions à l'époque.

1. Bismark and State Socialism - W.H. Dawson
2. Social Security in America (1937) (traduction libre)
3. The Endowment of Old Age - Charles Booth (traduction libre)
4. How Old Age Pensions Began To Be - F. Herbert Stead

Il fut admis qu'une plus grande souplesse à l'égard du plan de retraite du R.P.C. nuirait au parallélisme avec le R.R.Q. Toutefois, il a semblé que cette question devait être laissée de côté pour le moment.

Les conclusions citées en détail ci-dessus se résument ainsi:

- Vu qu'une part importante des retraités ne jouit que d'un revenu peu élevé à l'heure actuelle (voir Section 3), toutes les ressources additionnelles distribuées par l'Etat devraient servir à hausser le revenu de ceux qui sont présentement à la retraite.
- Compte tenu de ce qui précède, une plus grande souplesse quant à l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite serait souhaitable; en particulier, il faudrait:

- offrir des prestations aux cotisants qui sont sans emploi pendant une période déterminée après un certain âge (par exemple, 60 ans);
- offrir des prestations aux cotisants qui sont sans emploi pour des raisons de santé et qui, autrement, n'auraient pas droit aux prestations de retraite avant l'âge de 65 ans;

- offrir des pensions partielles aux cotisants qui désirent passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel avant de prendre leur retraite définitive (voir pages 4 et 16).

Nous ne sommes pas en mesure de commenter plusieurs aspects relatifs à l'application de ces propositions: le coût, les décisions que le gouvernement pourrait prendre à l'égard de programmes connexes, ainsi que l'incidence de tous changements aux programmes publics sur les programmes de prestations du secteur privé.

L'âge de la retraite, tous les aspects des pensions en général, et les changements démographiques qui devraient se produire dans les trente ou cinquante prochaines années suscitent certaines craintes. Citons, comme preuve, la Commission royale sur l'état des pensions en Ontario, le Comité spécial du Sénat sur les politiques en matière d'âge de retraite, le rapport du Groupe fédéral d'experts sur le caractère adéquat des pensions au Canada, de même que les études entreprises par le Conseil économique du Canada et le

Conference Board of Canada.

Le moment est bien choisi pour une étude approfondie du plan de retraite et des autres dispositions du R.P.C. à la lumière des recommandations de ces divers groupes: étude qui serait menée par un organisme disposant de plus de temps et de moyens que le Comité consultatif. De cette façon, la planification pour l'avenir devrait être meilleure, et il serait possible de réduire sensiblement la fréquence de ce que le Comité considérerait, par le passé, comme des solutions uniquement motivées par le poids de groupes de pressions. Il serait à-propos, dans cette étude, de tenter de mettre le revenu de retraite prévu en corrélation avec une projection du seuil de pauvreté et, en plus, d'examiner la méthode qui permet de déterminer le seuil de pauvreté.

Nous avons tenté, pour cette raison, de déterminer le montant du revenu combiné qu'une personne pourrait espérer toucher du R.P.C. et d'un régime privé, en 1985, si elle choisissait la retraite anticipée. Pour que ces chiffres expriment quelque chose de concret, il fut décidé de les rapprocher d'une projection du seuil de pauvreté. En dépit du fait, admis dès le départ, que les hypothèses émises pour l'individu-type pourraient être contestées (comme la méthode actuelle permettant de déterminer le seuil de pauvreté), nous voyons l'utilité de poursuivre dans cette veine.

Il a fallu se demander ensuite si la même souplesse devrait être étendue au programme de sécurité de la vieillesse, advenant la possibilité que le R.P.C. offre des pensions réduites entre l'âge de 60 et de 64 ans. Penser que ces réductions s'appliqueraient au supplément de revenu garanti et aux plans provinciaux de revenu de retraite minimum semblait, à ce moment, plutôt dépourvu de sens. Bien que le coût d'une pareille option ne soit pas si énorme pour le R.P.C., on n'en sait trop rien en ce qui regarde la S.V. Bien qu'il fût possible d'émettre certaines hypothèses quant au salaire et aux années de cotisation, etc. pour déterminer le montant d'une pension réduite sur une base actuarielle, qu'il serait possible d'obtenir d'un régime du secteur privé, il fut impossible d'évaluer les coûts que devrait assumer le secteur privé si un nombre considérable d'employés décidaient d'opter pour la retraite entre 60 et 65 ans.

Dans la société actuelle, ramener l'âge normal de la retraite à 60 ans suscite un certain intérêt. Cependant, compte tenu des coûts que cela représenterait pour le R.P.C. seulement, ce ne saurait être possible dans l'immédiat. Par contre, d'autres aimeraient que l'âge normal de la retraite soit porté à 70 ans. Bien que l'idée voulant que l'individu ait la liberté de travailler après 65 ans se justifie, il faut se garder d'y voir la sanction de l'âge de 70 ans comme l'âge normal de la retraite ou l'encouragement à une retraite reportée par l'évocation des prestations qui s'accumulent pour l'individu qui décide de demeurer dans la population active après l'âge de 65 ans.

Quant aux autres possibilités - nombre précis de cotisations ou nombre précis de cotisations dans une industrie donnée au lieu d'un âge normal de la retraite - variantes que d'autres pays semblent avoir jugées applicables dans un cadre général, elles méritent peut-être qu'on s'y attarde davantage. Un nombre précis de cotisations au lieu d'un âge normal pour la retraite est une possibilité qui ne fut pas abordée, mais qui pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure. Cependant, aucune de ces variantes n'est actuellement considérée comme une priorité en ce qui a trait au R.P.C.

La formule, qui consiste à verser des prestations de retraite anticipées du R.P.C. en cas de chômage prolongé ou de maladie chronique, doit être étudiée de plus près, comme l'idée d'une pension partielle d'ailleurs. Cette dernière variante revêt un attrait particulier du point de vue sociologique en ce sens qu'elle amortit le choc d'une retraite trop brutale pour le travailleur.

Lorsque nous avons considéré toutes ces possibilités, nous avons dû tenir compte des femmes qui cotisent au R.P.C. Comme les prestations de ces dernières sont très souvent fonction de gains moins importants que ceux des hommes, et comme elles cotisent et restent dans la population active moins longtemps, l'incidence d'une pension réduite du R.P.C. a éveillée certaines craintes. L'idée d'un nombre précis de cotisations a eu le même effet en raison de la tendance de certaines cotisantes à joindre et à quitter la population active. Nous avons également dû nous demander si une pension accrue serait avantageuse pour les femmes, vu que celles-ci pourraient devoir choisir de rester dans la population active simplement pour augmenter leur revenu de retraite. (Cet argument pourrait aussi s'appliquer aux hommes les moins bien payés dans la population active.)

5. faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation dans certains types d'industrie, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option;

6. faire reposer le droit à la pension sur une période précise sans emploi (ou de mauvaise santé) survenant après un certain âge.

Le statu quo fut également considéré (c'est-à-dire les conséquences du maintien de l'état actuel des choses en ce qui regarde le plan de retraite) comme point de référence.

L'examen des systèmes de sécurité sociale en vigueur dans le monde montre qu'aucune des possibilités précitées ne serait sans précédent, si ce n'est du remplacement complet de l'âge normal de la retraite par un nombre précis d'années comme cotisant. Il en ressort une autre possibilité encore: garder l'âge normal de la retraite à 65 ans, mais ajouter une pension partielle suivant l'exemple suédois.

Dans l'étude des conséquences sociales et économiques de ces options, on a tenu compte des éléments suivants:

1. Autres programmes publics:
 - a) S.V., S.R.G., et plans provinciaux de revenu de retraite minimum;
 - b) programmes provinciaux en matière de logement, cotisations de l'assurance-maladie, et médicaments pour les personnes âgées;
 - c) assurance-chômage;
 - d) aide sociale.
2. Prestations d'invalidité et de survivant dans le cadre du R.P.C.
3. Parallélisme avec le R.R.Q.
4. Plans du secteur privé - retraite, vie, invalidité, maladie.
5. Coût pour le R.P.C.

6. Attitudes actuelles de la société à l'égard de la retraite, telles que mises en évidence dans diverses études menées par divers groupes, dans la presse, et dans les exposés devant divers groupes chargés d'étudier les questions relatives à la retraite et aux pensions.

CONCLUSIONS

Avant d'aboutir à quelque conclusion, il fallait garder plusieurs choses à l'esprit. Du point de référence (système actuel), il ressort que le modeste revenu de retraite qu'on réussit à tirer de plusieurs sources combinées inquiète sérieusement une bonne partie de la population. Par conséquent, ouvrir le droit à pension plus tôt n'aurait guère d'impact si le revenu total dont pourraient alors profiter ceux qui décideraient d'exercer ce droit n'assurait pas un niveau de vie décent.

SECTION I

RÉSUMÉ

La politique en matière de pensions publiques, par le passé, était davantage une affaire d'adaptation à un ensemble de circonstances que de planification réfléchie pour l'avenir. Du moins, c'est ce qui semble ressortir de la revue des origines des systèmes de sécurité sociale en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, sous le rapport de l'aide à la vieillesse, et de l'évolution du R.P.C.

En Allemagne, l'adoption de la loi sur l'assurance-vieillesse, en 1889, semble avoir servi à adoucir la menace du mouvement ouvrier militant. En Grande-Bretagne, le système visant à alléger la pauvreté devenait inadéquat, et aux États-Unis, un sentiment d'insécurité régnait à la suite de la dépression du début des années 30. Au Canada, l'essor des régimes privés de pensions mit en lumière l'utilité de ces aides et laissa entrevoir les ennuis possibles si leur distribution dépendait du secteur privé uniquement.

L'Allemagne et la Grande-Bretagne fixèrent d'abord à 70 ans l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse, avant de le ramener à 65 ans en 1916 et en 1925 respectivement. La Loi sur la sécurité sociale des États-Unis (1935) prescrivait l'âge de 65 ans, et le R.P.C., l'âge de 70 ans, en 1966, et de 65 ans (sans évaluation des moyens), en 1975.

Un coup d'oeil sur d'autres systèmes de sécurité sociale dans le monde semble indiquer qu'on choisit généralement d'ouvrir le droit aux prestations de vieillesse entre 60 et 65 ans, quoique l'écart varie entre 45 et 70 ans.

Au cours du dernier siècle, l'aide à la vieillesse fut offerte par charité, après examen des ressources et du revenu, et comme un droit (moyennant cotisation). Aujourd'hui, la plupart des systèmes de sécurité sociale demandent que l'individu se retire complètement ou presque du travail visé pour que les pensions ne soient pas reportées ou réduites. En 1976, la Suède introduisit une pension partielle. Cette formule permet aux travailleurs âgés de 60 à 65 ans d'occuper un emploi à temps partiel et de combiner leur revenu avec une pension, ce qui leur donne en tout entre 85% et 90% environ de leur revenu antérieur tiré d'un emploi à temps plein. De cette manière, les travailleurs peuvent se retirer graduellement de la population active et se préparer à la retraite totale à 65 ans.

Pour revenir à notre mandat, mentionnons quelques moyens de rendre le R.P.C. plus souple:

1. ramener l'âge normal de la retraite à 60 ans et verser une pension équivalant à 25% du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension;
2. garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans;
3. garder l'âge normal de la retraite à 65 ans et verser une pension réduite à partir de 60 ans et accrue entre 66 et 70 ans;
4. faire reposer le droit à la pension sur un nombre précis d'années de cotisation, soit pour remplacer l'âge normal de la retraite, soit pour donner une option;

De nos jours, la retraite est perçue comme un âge de repos où l'individu, après avoir quitté la population active, jouit d'un revenu permanent qui, croît-on, lui assure le maintien d'un niveau de vie raisonnable. La valeur, du point de vue social, d'une souplesse accrue des modalités de la retraite aux termes du R.P.C. est liée au revenu, suffisant ou non, auquel les gens pourraient s'attendre, s'ils choisissaient entre plus d'options; ainsi, la situation des personnes qui touchent actuellement un revenu de retraite est aussi examinée.

Il est intéressant de noter qu'en aussi peu qu'un siècle environ, les coutumes et attitudes de la société vis-à-vis de l'aide pécuniaire à la vieillesse ont considérablement changé. Avant l'urbanisation, les personnes âgées étaient souvent soutenues par leur famille, alors que les moins fortunées devaient compter sur la charité d'autrui. Avec la ruée vers les villes, les personnes âgées, sans le sou, connurent la vie en établissement et l'aide gouvernementale, calculée suivant les moyens du bénéficiaire. Des pensions privées virent le jour au début, en guise de récompense pour de longs états de service, jusqu'à ce qu'on en vienne à considérer les régimes de pensions, tant publics que privés, comme un droit pour tout travailleur.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il serait peut-être utile d'expliquer pourquoi on en est venu à considérer l'âge de 65 ans comme l'âge normal de la retraite et comment se sont formées les attitudes actuelles à l'égard de la retraite. Ce sont les motifs qui nous ont amenés à jeter un coup d'oeil sur les origines de la sécurité sociale en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada, ainsi que sur l'évolution des attitudes par rapport au secours financier durant la vieillesse. (L'exemple de l'Allemagne a été retenu parce qu'on s'entend généralement pour reconnaître que c'est ce pays qui institua le premier régime national de sécurité sociale. La Grande-Bretagne et les États-Unis ont été choisis à cause de leur influence possible au Canada.)

L'âge ouvrant droit aux prestations de retraite fut considéré comme indirectement lié à la notion commune de "retraite obligatoire". Toutefois, comme le mandat dont nous avons été investis à pour objet une suppléance accrue en matière d'âges de retraite aux termes du R.P.C., l'idée que des employeurs pourraient se servir de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite pour imposer la retraite fut considérée comme une question à part et en conséquence, elle n'est pas abordée dans le rapport.

La législation fédérale ou provinciale actuelle ne définit aucun âge de la retraite en tant que tel. Néanmoins, il semble que l'âge de 65 ans fut accepté comme l'âge normal de la retraite parce qu'on s'en est servi comme critère donnant droit aux prestations de retraite au Canada et à l'étranger.

À l'heure actuelle, le R.P.C. permet le versement de pensions de retraite dès 65 ans ou à partir de 70 ans. Un cotisant peut travailler entre l'âge de 65 et de 70 ans et retirer sa pension de retraite ou continuer de cotiser. On laisse donc un certain choix quant à l'âge de la retraite, et aussi la possibilité de déterminer si les prestations compléteront le revenu ou vice versa.

Annexe 10 Notes sur le chômage chez les travailleurs âgés

Annexe 9 Régime de pensions du Canada
Illustration de "rattrapage"

Annexe 8 Régime de pensions du Canada
Tableau de pensions augmentées jusqu'à l'âge de 70 ans

Annexe 7 Régime de pensions du Canada
Incidence sur le Fonds de l'augmentation des pensions
jusqu'à l'âge de 70 ans

MANDAT

Examiner les conséquences, sur les plans social et économique, de l'adoption d'une formule plus souple supposant un âge plus hâtif ou plus tardif pour la retraite aux termes du Régime de pensions du Canada (RPC), par rapport au mode actuel, afin de recommander des changements, s'il y a lieu, sans perdre de vue le coût de la structure globale des prestations du Régime.

AVANT-PROPOS

Le rapport comprend six sections:

Section 1 - Résumé et Conclusions.

Section 2 - Origines des systèmes de sécurité sociale de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, et origines du système de sécurité sociale du Canada - attitudes à l'égard de l'aide financière à la vieillesse.

Section 3 - Systèmes de sécurité sociale dans le monde, et Régimes privés de pensions au Canada.

Section 4 - Façons de modifier le R.P.C. afin de rendre le plan de retraite plus élastique, et détermination des coûts.

Section 5 - Effets de ces façons de modifier le R.P.C. sur les prestations de retraite du Régime ainsi que sur les autres programmes publics et privés de prestations.

Section 6 - Conséquences sociales.

Suivent les dix annexes suivantes:

Annexe 1 Régimes privés de pensions au Canada
Âge normal de la retraite et nombre d'adhérents par sexe (1970, 1974 et 1976) - Hommes

Annexe 2 Régimes privés de pensions au Canada
Âge normal de la retraite et nombre d'adhérents par sexe (1970, 1974 et 1976) - Femmes

Annexe 3 Projections de seuils de pauvreté

Annexe 4 Régime de pensions du Canada
Incidence sur le Fonds de la retraite à 60 ans et de pensions réduites des cet âge

Annexe 5 Régime de pensions du Canada
Tableau de pensions réduites à l'âge de 60 ans

Annexe 6 Régime privé de pensions
Tableau de pensions réduites par calculs actuariels à l'âge de 60 ans

INTRODUCTION

Les secteurs, tant public que privé, de notre société se livrent depuis quelque temps à un débat qui prend de l'ampleur, au sujet de la question de la retraite. Le rapport du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, sur les âges de la retraite, se veut une contribution à ce débat.

J'aimerais peut-être faire remarquer que le document du Comité consultatif ne porte pas directement sur la retraite obligatoire, puisque ce sujet ne concerne pas le Régime de pensions du Canada. On sait déjà, par exemple, que même s'il faut qu'un cotisant au Régime ait 65 ans pour avoir droit à une prestation de retraite, il n'est pas tenu de demander le versement à 65 ans, et il peut continuer à travailler et à verser ses cotisations jusqu'à 70 ans.

Ce qu'aborde effectivement le rapport, ce sont les formules qu'on pourrait adopter pour assouplir les conditions d'admissibilité aux prestations de retraite, et qui sont examinées en fonction de leurs effets sur le Régime et sur les autres programmes de prestations, tant publics que privés.

Henri Belin

Ministre de la
Santé nationale et du
Bien-être social



LES ÂGES DE LA RETRAITE

UN RAPPORT PRÉSENTÉ AU

MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

PAR LE

COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Juin 1980

